Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Disciplinary Dismissal —

A Police Perspective

DISCUSSION PAPER 6

103-02363/

Disciplinary Dismissal —

A Police Perspective

©Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. JS74-3/1-6
ISBN 0-662-58045-1

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, Q.C., LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch

Members
Joanne McLeod, C.M., Q.C.
William Millar
Mary Saunders, Q.C.

Executive Director
Simon Coakeley

The Committee publishes a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the Royal Canadian Mounted Police Act (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Fax: (613) 990-8969

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Discussion Paper Series

Number 6: Disciplinary Dismissal

Director of Research
Lynne Bennett

with the assistance of:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Torsten Strom
Suzanne Gervais

Consultant:
Darrell Kean

Also published:

Discussion paper 1
Suspensions -
A Balanced View
Suspensions -
Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation -
A Painless Process?
Relocation -
Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge -
A Police Perspective
Medical Discharge -
Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures
on Police Discipline

Discussion paper 5
Employee Assistance Programs -
Philosophy, theory and practice

FOREWORD

This discussion paper is the sixth in a series produced by the Research Directorate of the RCMP External Review Committee for discussion purposes. It could not have been written without the cooperation and assistance of many people in the police community across the country. The Committee would like to extend its sincere appreciation to all who have helped in its preparation.

Given space limitations, it was not possible to summarize the provisions of the Police Acts of each province of Canada. References to all provincial and federal legislation are believed to be accurate as of 1 December 1990. The terms "dismissal" and "discharge" are used in legislation, regulations and collective agreements to refer to termination of employment for both disciplinary and medical reasons; both terms are used throughout the text to refer to termination for disciplinary reasons.

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee

Disciplinary Dismissal - A Police Perspective

INTRODUCTION 1

MANAGEMENT THEORY 3

LEGAL ISSUES 7
- A. The Status of the Police Constable in Society 7
- B. Employment and Labour Law Issues 11

CHARACTERISTICS AND PRACTICES OF POLICE DISCIPLINARY DISMISSALS 17
- A. Royal Canadian Mounted Police 18
  - 1) General 18
  - 2) The Disciplinary Process 18
    - Criminal Offences 20
  - 3) Administrative Discharge 21
  - 4) Miscellaneous 21
    - Probationary Members 21
- B. British Columbia 21
  - 1) General 21
  - 2) The Disciplinary Process 22
    - Criminal Offences 23
    - Effect of Labour Law on the Disciplinary Process 23
    - Chief Constables 25
  - 3) Miscellaneous 25
    - Non-Feasance Dismissals 25
    - Probationary Constables 26
  - 4) Public Complaints 26
- C. Ontario 27
  - 1) General 27
  - 2) The Disciplinary Process 27
    - Criminal Offences 28
    - Chiefs of Police 29
  - 3) Public Complaints 29
  - 4) Miscellaneous 30
    - Non-Feasance Dismissals 30
    - Probationary Constables 30
  - 5) The Police Services Act, 1990 31
    - "Part V: Disciplinary Proceedings" 31
    - "Part VI: Public Complaints" 32
    - Miscellaneous 33
- D. Quebec 33
  - 1) General 33
  - 2) The Disciplinary Process 34
    - Criminal Offences 35
  - 3) Miscellaneous 36
    - Probationary Constables 36
    - Non-feasance Dismissals 37
  - 4) The New System 37
    - Miscellaneous 39

CHARACTERISTICS AND PRACTICES OF PRIVATE INDUSTRY DISCIPLINARY DISMISSALS . . 40
A. IBM Canada Ltd 40
B. Cominco Ltd (B.C. Division) 42

MODELS AND OPTIONS FOR DISCIPLINARY DISCHARGES 44
A. Internal Disciplinary Matters vs External Ethical Matters 44
B. Private Sector Alternatives 46
1) The Golden Handshake and the Golden Bullet 47
2) Job Reclassification 48
3) Out-placement 49
C. Summary 49

CONCLUSION 50

NOTES 52

BIBLIOGRAPHY 60

TABLE OF CASES 61

LEGISLATION 62

Chapter I

INTRODUCTION

Discharging employees for failing to adhere to the standards of conduct set by an organization is often difficult and never pleasant. The severe consequences to the discharged employee and the disruption that it causes within the organization are good reasons to use this step only as a last resort, when the disciplinary process has been exhausted. This view also holds true for disciplinary dismissals within public-sector law enforcement agencies such as, for example, the municipal police forces or the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

The procedure for dismissing employees in the public-sector law enforcement sphere is, perhaps, the most complicated that can be found in any profession in Canada. Each province has the authority to regulate its own police forces through an administrative, legal framework, and the federal government has its own police force -- the RCMP -- which is regulated through federal legislation. In addition, where the RCMP has entered into a contract for service with a province or a municipality, it may be regulated partially through provincial legislation. This complex, constitutionally-related, jurisdictional question has not yet been conclusively answered by the courts.

The purpose of this discussion paper is to provide an overview of the process of disciplinary dismissals as a component of human resource management, particularly in the area of police administration. A detailed study of the various characteristics and practices of law enforcement agencies across Canada will be undertaken, with an emphasis on the legal framework for dealing with police misconduct through the disciplinary process. In order to provide a comparative perspective, general management theory, as well as the experiences of two private sector enterprises, will be discussed briefly. In addition, an overview of pertinent labour law issues will be provided. Finally, in order to stimulate discussion, various models and options for policy development will be presented. In keeping with the format, no conclusions will be drawn, nor will the paper adopt a particular viewpoint on the issue of disciplinary discharges.

Despite the tentative nature of the paper, a distinct theme will be that while there is little that management can do to prevent employees from breaching codes of conduct, regulatory legislation, or the *Criminal Code*,[1] there is much that it can do to ensure that employees are well managed and well motivated. Policy development for future disciplinary procedures must be undertaken with a solid grasp of all the variables present in the employment environment, taking into account the special nature of law enforcement as a profession and as a public service.

Chapter II

MANAGEMENT THEORY

The achievement of effective organizational performance is the essence of the managerial process, and employee discipline plays an integral role in reaching that goal. The role of discipline is to establish work and behaviour rules and to enforce these rules by imposing sanctions on those who break them. The ultimate sanction in the work environment is, of course, dismissal. Dismissal of an employee, however, also represents the failure of the disciplinary process. In order for the disciplinary process to be effective, it must bring about a positive change in the behaviour of an employee who has broken the rules of conduct. To provide employers with the tools to bring this change about, management theorists have developed a series of discipline models. These models represent steps in an evolutionary process and they have become more sophisticated as our understanding of human behaviour has increased.

Initially, disciplinary methods were founded on the belief that employees were best controlled through harsh, punitive methods that ignored the employee perspective. The employee was hired "at the pleasure" of the employer, and could be dismissed "at will".

Growing labour unrest beginning at the turn of the century, and the massive economic dislocation caused by the Depression of the 1930s, led to changes in the relationship between the employer and the employed. The rise of trade unions, gradual legislative reform in response to a growing middle class, and changing judicial attitudes, all contributed to the development of new managerial theories with a stronger emphasis on the individual employee as a valuable resource.

In addition, the profit motive encouraged employers to change their perceptions of workers as dispensable: the desire for increased productivity and profitability played an important part in promoting the idea that workers were valuable as individuals, and should be treated in ways that encouraged greater

productivity through positive reinforcement. The development of new theories of human resources and fiscal management made it clear that a company could not afford to discharge workers at will; the cost and effort required to replace the fired worker hampered efficiency and resulted in decreased competitiveness. It has been observed that "[h]ow well an organization obtains, maintains, and retains its human resources determines its success or failure."[2]

These developments in managerial and organizational theory also affected the administration of policing agencies, although for reasons other than the profit motive. Like other public service organizations, police forces have an interest in being efficient and responsive to the needs of their constituents. Thus, as new theories and techniques were developed in private business and industry, they would eventually find their way into the thinking of police managers and organizational theorists. Unfortunately, there continues to be a time lag between the implementation of new ideas in the private sphere, and their adoption by police organizations. This time lag is caused mainly by the conservative nature of management approaches in police administration, but also by the difficulty in adapting what are essentially private-sector, profit-motivated concepts to the special factors that affect the status of the police officer in the context of police administration. These special factors will be addressed in detail below.

The concept of positive discipline forms the basis for contemporary management theory. It has been described as:

> [I]nvolving building and teaching; it is not a negative concept with the connotations of punishment and revenge. Good discipline encourages self-control. Discipline actually can be regarded as a morale builder instead of a threat to morale. Truly, discipline is a way of thinking. It requires sound leadership, the creation of a healthy climate, and expert teaching.[3]

In contrast to negative discipline, which focuses on punishment and deterrence, positive discipline is aimed at educating the employee. The object is to persuade the worker that the rules and regulations which govern employee behaviour are for the benefit of all, and that the employee has responsibilities as

well as rights; breaching the rules of conduct is tantamount to a failure to accept the responsibilities that go along with the rights. Thus, it may be said that:

> [D]iscipline is the training and development of a cooperative work force striving together for the realization of management goals and objectives. Disciplinary action has the purpose of teaching and molding. Planning and implementation of such action should never lose sight of that purpose. Punishment has no place in thinking about discipline.[4]

Currently, "progressive discipline" is generally accepted as the most effective approach to dealing with human resource management problems. Essentially, progressive discipline involves a series of escalating repercussions in response to repeated employment-related violations by a worker. Following the initial violation, the supervisor will give the worker an oral warning (counselling). A second violation leads to a written reprimand. A third violation generally results in a disciplinary suspension (without pay), and further violations are considered cause for dismissal. In this manner, the employee is given several opportunities to improve conduct, and ample warning that repeated violations will result in termination. Arbitrators have expressed a preference for this approach because, as a punishment theory, it is perceived as being fairest for the employee.

Despite its widespread use, the concept of progressive discipline is by no means universally applauded. It has been pointed out that, "[i]n spite of the fact that the system follows the pattern recommended by arbitrators and most human resources textbooks and produces a great deal of disciplining, little discipline actually exists in the work place."[5] It is argued that several aspects of the traditional notion of progressive discipline prevent it from being an effective remedy for the ills that afflict the North American work place. One problem is that its object is "too limited or just plain wrong. The...goal is to force employees to comply with the rules and policies of the employer."[6] It is asserted that this object should be taken further, to "develop[] employees who have a sense of their own responsibilities and try to fulfil them, with rule compliance as a by-product only."[7] This problem is compounded by other factors, such as: focusing on past behaviour; focusing on a problem employee instead of an employee with a

problem; emphasizing punishment over problem solving; treating the employee like a child; creating an adversarial situation; and failing actively to assist the employee in improving performance.

The solution, according to James Redeker, is to transform the process into one where the employee is given positive reinforcement through rewards, support, an opportunity to participate in solving a problem, and being treated with respect and tact. Failure to improve still results, ultimately, in termination, but the process ensures that the employees recognize their share of the responsibility for that result.

The central theme of "non-punitive" progressive discipline is the emphasis of the positive wherever possible, by encouraging workers to see themselves as responsible individuals taking part in a concerted effort to achieve a shared objective.

Redeker makes it clear that "non-punitive" progressive discipline requires more skill and effort on the part of supervisors, but he asserts that "if the employer wants employees who are as productive as possible and wants to maximize the return on the training investment, non-punitive discipline in the hands of trained supervisors is the way to go."[8]

It is recognized that police administration differs in many ways from private-sector, profit-oriented organizations, but the points raised by Redeker are worthy of consideration. Arguably, all personnel supervisors, whether in the public or private sector, are interested in improving the productivity of their workforce while maintaining good morale among personnel; Redeker's arguments provide a foundation for achieving these goals. It remains to be seen whether police administration, with its special legal and organizational characteristics, is amenable to this type of approach.

Chapter III

LEGAL ISSUES

Policing is in many ways a unique profession. The legal status of the police constable in society has various consequences, not only in terms of responsibility towards the public, but also in the area of labour relations, and more particularly, labour law. This part of the discussion paper will canvas some of these issues and their consequences.

A. The Status of the Police Constable in Society

At common law, the police constable has several responsibilities. The constable is:

(i) an officer of the court;

(ii) accountable to the judiciary;

(iii) a member of a constabulary;

(iv) sworn to prevent crime;

(v) an agent of the community.[9]

This list indicates that the constable plays a variety of roles in society, law enforcement being merely one of them. It is important to understand the relationships that exist among the constable, the public, and the state. In Canada, this issue is complicated by the existence of two separate policing traditions: the federal Royal Canadian Mounted Police, a paramilitary, state-controlled organization reputedly modelled on the Royal Irish Constabulary; and the municipal police constable, modelled on the original London Metropolitan Police created by Sir Robert Peel in 1829, who essentially plays the role of peace officer, or one who preserves the peace.

The municipal constable is a common-law police officer, whose employment relationship with the Chief Constable or Municipal Board is described in the following passage in *A.G. for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. Ltd*:

> There is a fundamental difference between the domestic relation of servant and master and that of the holder of public office and the State which he is said to serve. The constable falls within the latter category. His authority is original, not delegated, and is exercised at his own discretion by virtue of his office: he is a ministerial officer exercising statutory rights independently of contract. The essential difference is recognized in the fact that his relationship to the Government is not in ordinary parlance described as that of servant and master.[10]

This also applies to the relationship between a member of the RCMP and the Commissioner of the RCMP. This distinction between the master-servant, contractual relationship found in the private sector, and the constable as a holder of office, largely makes normal dismissal processes under labour law inapplicable to the disciplinary process found in the policing context. This is so because labour law principles are founded on the contractual principles of master and servant. We shall see, however, that the contemporary version of the employment relationship within public sector law enforcement agencies has taken on some of the characteristics of the conventional master-servant relationship through collective bargaining.

Like other public service sectors, police agency members did not have the right to bargain collectively until quite recently. As Richard Jackson writes:

> While it can be argued that police associations are not by any means new in Canada, it is accurate to observe that it is only in recent years that these associations have adopted a trade union mode--in terms of strategies, tactics, and other behaviours--in their dealings with management.[11]

While it should be noted that not all Canadian jurisdictions allow for collective bargaining by police, today it is generally accurate to say that the existence of police associations has transformed the relationship between management and constables to a situation that more closely resembles that of the

modern union-management relationship, than the traditional authoritarian, hierarchical structure which characterized policing for much of the century. Nowhere is this more clear than in the judgment of Chief Justice Laskin in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*,[12] where he stated:

> I would observe here that the old common law rule, deriving much of its force from Crown law, that a person engaged as an office holder at pleasure may be put out without reason or prior notice ought itself to be re-examined. It has an anachronistic flavour in light of collective agreements, which are pervasive in both public and private employment, and which offer broad protection against arbitrary dismissal in the case of employees who cannot claim the status of office holders.[13]

Nicholson is a watershed case because it established the parameters for the relationship between the constable and management. As Laskin C.J. points out:

> I wish to emphasize here that the frame of the [Police] Act and regulations thereunder has left the words "at pleasure" behind as relics of Crown law which no longer governs the relations of police and Boards or Municipal Councils.[14]

Although the result of *Nicholson* has been the development of procedural safeguards for police constables, not only in the area of dismissals, but in disciplinary action as well, it should not be forgotten that the constable is still the holder of an office, with powers deriving from legislation, brought into effect by the swearing of an oath. Thus, the constable may be seen as occupying a position somewhere between the traditional view of the constable as a person holding an office "at pleasure", and the modern view of a private sector employee, protected by a collective agreement as well as employment and labour legislation.

This is highlighted by the elaborate and far-reaching disciplinary codes that characterize the policing environment. The boundaries that police constables are required to observe in discharging their duties can easily be overstepped through excessive zeal, as may be seen in *R. v. Wigglesworth*.[15] Such excesses can lead, not only to internal disciplinary action based on a perceived violation of a code of conduct, but also

to criminal charges being brought against the constable. This level of accountability is rarely found in other employment environments.

At times, this degree of accountability leads to constables claiming that the parallel internal disciplinary and external criminal charges put them in double jeopardy. In *Wigglesworth*, the accused was an RCMP constable who had assaulted a man being detained on a charge of impaired driving. The RCMP charged the constable with a major service offence. In addition, he was charged with a criminal offence. He claimed double jeopardy. At the Supreme Court of Canada, the issue turned on subsection 11(h) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.[16] It states that:

> Any person charged with an offence has the right:
>
> ...
>
> (h) if finally acquitted of the offence, not to be tried for it again and, if finally found guilty and punished for the offence, not to be tried or punished for it again;...

In rejecting the double jeopardy argument, the Honourable Madame Justice Wilson stated that:

> In my view, if a particular matter is of a public nature, intended to promote public order and welfare within a public sphere of activity, then that matter is the kind of matter which falls within s. 11. It falls within the section because of the kind of matter it is. This is to be distinguished from private, domestic or disciplinary matters which are regulatory, protective or corrective and which are primarily intended to maintain discipline, professional integrity and professional standards or to regulate conduct within a limited private sphere of activity.[17]
>
> ...
>
> I would hold that the appellant in this case is not being tried and punished for the same offence. The "offences" are quite different. One is an internal disciplinary matter. The accused has been found guilty of a major service offence and has, therefore, accounted to his profession. The other offence is the criminal offence of assault. The accused must now account to society at large for his conduct.[18]

In summary, it may be said that the status of police constables has changed drastically since the turn of the century. Although the source of their powers has not altered, they have succeeded in gaining some influence over issues such as discipline and discharge, partially through a judicial recognition of the police constable as a public servant with rights similar to those of other employees. Labour and employment standards have come to govern much of the relationship between the constable and management, providing a measure of predictability in the area of employment concerns.

Discipline remains an area that is governed almost entirely by legislation. Extensive service codes of conduct ensure that police agencies are among the most heavily regulated in the public sector, in recognition of the power that they wield over the population.

It should also be noted that Canada's different jurisdictions may differ widely in their regulation of policing. This makes it difficult to make general statements which apply to more than a few provinces, and perhaps the RCMP. The RCMP itself is different in that its employees are prohibited from bargaining collectively. Part IV of this paper will address the disciplinary procedures of the RCMP and the provinces in more detail.

B. Employment and Labour Law Issues

At one time, employers could hire and fire workers at will: employees had no recourse if the employer decided, even on a whim, that the employee should be discharged. This state of affairs began to change in the 19th century as labour laws developed in response to the atrocious working conditions found in many urban settings. The establishment countered attempts to organize workers by prosecuting the organizers under the common law crime of conspiracy, but this proved ineffective against the growing forces mustered by blue-collar workers joining together to enforce their demands for better working conditions.

While the legal structure of the working environment has changed drastically in the last century, the legal foundation, which is contractual in nature, has remained the same. Today there exists an extensive legal framework in the form of employment standards laws, which protect non-unionized workers from arbitrary treatment by employers. This framework has three sources of rights and obligations: legislation; express contractual obligations; and implied contractual obligations. Unionized workers are also subject to the collective agreement between their union and the employer, which, where legislation allows it, may supersede statutory provisions.

The legal framework provides for certain obligations owed by the employer to employees. These obligations include matters such as minimum wages, a safe and healthy work environment, regular payment of wages, and reasonable notice of termination, unless it is "for cause".

While employees have secured many rights through legislative and common law developments, there are also duties and obligations owed to the employer that the employee must meet as part of the contractual relationship. These duties include obeying lawful orders, being competent, being loyal, respecting the rules of the workplace and completing the work assigned. Failure to meet these obligations is likely, ultimately, to result in a disciplinary discharge.

Generally speaking, most current legislative frameworks provide that an employer may dismiss an employee without cause. However, the employee must be given "reasonable notice" prior to the dismissal taking effect. A variety of factors will affect the definition of "reasonable notice", including the type of occupation, the length of employment, the position held, the availability of alternative employment, and the age of the employee. All of this may be varied under a collective agreement.

In order for an employer to have the right to terminate an employee using the procedure of a disciplinary discharge, the employer must have a cause. The key issue is determining what constitutes sufficient cause. For example, could an employer fire a worker for being late once? What if the worker is

late each Monday of every week? Another question which arises is: Can the worker be fired for activities undertaken away from the workplace? Under what circumstances? Labour arbitrators and the courts have provided answers to some of these questions. For example, in *Re Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l, Local 9-670*[19] it was held that in order for a company to justify a disciplinary discharge based on conduct outside the workplace, it must show that:

> (1) the conduct of the grievor harms the Company's reputation or product;
>
> (2) the grievor's behaviour renders the employee unable to perform his duties satisfactorily;
>
> (3) the grievor's behaviour leads to refusal, reluctance or inability of the other employees to work with him;
>
> (4) the grievor has been guilty of a serious breach of the Criminal Code and this rendering his conduct injurious to the general reputation of the Company and its employees;
>
> (5) places difficulty in the way of the Company properly carrying out its function of efficiently managing its Works and efficiently directing its working forces.[20]

It is not yet clear whether the employer is required to meet all of the above criteria, or whether meeting one suffices to justify a disciplinary discharge. In *Re Flewwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board*,[21] the adjudicator at the Board hearing stated that:

> In my opinion the employer need only show that one of the *Millhaven* consequences has flowed from the employee's conduct in order to warrant discipline...It is interesting to note in the *Millhaven* rules that the conduct of the employee need not be "criminal" in order to support discharge, but rather the conduct must be such that any of the five enumerated consequences would follow.[22]

Thus, the adjudicator appears to favour the notion that only one of the five need be present in order to justify a discharge. On appeal, the Federal Court of Appeal approved the adjudicator's findings, on the issue of whether *Millhaven* applied, without discussing the details of the test.

The RCMP External Review Committee has also had occasion to review the test set out in *Millhaven*. In case file 2000-90-005, the Chairman, in applying the test, stated that: "The majority of the five *Millhaven* criteria being met, I find, on the basis of *Flewwelling* that, absent sufficient mitigating factors, discharge is the appropriate sanction."[23] This statement appears to incorporate two additional elements, not originally mentioned in *Millhaven* and *Flewwelling*. The statement may be read as requiring that a majority of the five criteria need to be met in order to justify a discharge, and the reference to mitigating factors appears to indicate that even if all five criteria were met, the presence of mitigating factors may preclude a discharge. The determination of what constitutes a mitigating factor appears to be a question of fact.

The result of these cases is that the meaning of *Millhaven* is not becoming clearer. Instead, they have created a measure of uncertainty about the true criteria necessary in order to support a dismissal for conduct outside the workplace. This uncertainty should be eliminated by the Federal Court as soon as possible.

It is also possible for an employer to dismiss an employee for repeated minor breaches of standards of conduct, provided that the employee was made aware of the disapproval with which his conduct was viewed. This is true even if each breach, when viewed in isolation, would not constitute sufficient "just cause" for a summary dismissal. In order for the employer to dismiss the worker, however, there must be a "culminating incident". Past incidents can only be used to support a discharge precipitated by an immediate violation of standards of conduct.

Summarily dismissing an employee for failing to meet established performance standards is probably the most difficult area for employers. In the past, this was much easier, as it was based on the belief that "the employee, by accepting employment, had held out that he had the skill and competence to do the job."[24] Today, "lack of adequate skill by an employee who is doing his best no longer permits

discipline... The right to dismiss without notice... may only be used where there is a finding of wilful misconduct."[25]

There are other areas of general labour or employment law which may be relevant to the public sector policing employment situation. The concept of constructive dismissal has grown in significance in the last two decades. Constructive dismissal occurs when:

> [T]he employer unilaterally changes a fundamental term of the employment contract, such as salary level, job responsibilities, level of status or prestige, fringe benefits, or hours of work, the employee may treat the contract as having been repudiated by the employer and seek the available legal remedies.[26]

Employers may also attempt to coerce employees into resigning. This coercion may take the form of duress or acts calculated to generate resentment and frustration.[27] This may also be treated as constructive dismissal, and arbitrators will look for evidence that the resignation was brought about through pressure and executed by the employee while in an emotionally unstable state.

A probationary employee generally leads a precarious existence as compared to regular workers. This is compounded by the fact that many collective agreements today allow the employer to dismiss a probationary employee far more easily than regular workers. In essence, the union reviews management's decision to dismiss a probationary employee more leniently than it would for a regular worker. This double standard is tolerated as long as management provides reasonable evidence justifying why the worker should be dismissed. Some organizations (such as the Metropolitan Toronto Police Force) have joint labour/management committees to review employees' files prior to advising them of the decision to dismiss them.

It should be kept in mind that collective agreements can vary statutory provisions quite drastically. In addition, provincial Labour Codes or Labour Relations Acts may affect the legal framework governing the relationship between employer and employee.

This has been a short and cursory overview of a very complex area of the law. It is intended to provide the reader with a broader context within which to situate the problem of disciplinary discharges within police organizations.

Chapter IV

CHARACTERISTICS AND PRACTICES OF POLICE DISCIPLINARY DISMISSALS

Employees are disciplined and dismissed for a variety of reasons. Some employees are simply unable to fulfil the requirements of their jobs, at least in the eyes of their employer. Other employees engage in activities in the work environment which are incompatible with an ongoing employer-employee relationship; other employees engage in activities outside the work environment which bring the employer-employee relationship into question. Unfortunately, like other professions, the police are not immune to these situations.

Alleged misbehaviour, whether on or off the job, can be brought to management's attention by a number of sources. Sometimes management observes inappropriate activity directly, or becomes aware of it through its results (for example, poor productivity). Sometimes a co-worker will inform management of problems. In other cases a member of the public, or the media, will bring non-work-related activities to management's attention. Again, the police are not insulated from these sources of information.

For the purposes of the following discussion, it is largely irrelevant whether the decision to commence disciplinary proceedings against a police officer is the result of internally or externally obtained information. In some provinces, though, there are legislative or policy differences which come into play depending on whether a complaint is made by a member of the public; these differences will be noted where relevant.

Disciplinary proceedings are usually internal procedures within the policing system of a given jurisdiction. As a general rule, the courts do not get involved with the proceedings and there is frequently no appeal to the courts from the final disciplinary decision. As with all administrative proceedings, though, the superior courts reserve the right to supervise the process to ensure that the rules of natural justice and

fairness are followed throughout the process; this form of supervision is known as "judicial review". As in other areas of administrative law, though, courts are reluctant to substitute their judgment regarding penalties, for example, where there is no suggestion of procedural impropriety.

A. Royal Canadian Mounted Police

1) General

The members of the Royal Canadian Mounted Police (the RCMP or the Force) are subject to the *Royal Canadian Mounted Police Act*,[28] the *RCMP Regulations*,[29] particularly the Code of Conduct,[30] and Commissioner's Standing Orders.[31] It should be noted that one of the key provisions of the amendments to the *RCMP Act* enacted by Parliament in 1986 was the creation of the RCMP Public Complaints Commission (PCC).[32] The PCC was established to investigate complaints from members of the public about the actions of RCMP members and officers; it does not have the power to impose discipline, although it can make recommendations to the Commissioner of the Force, who is required to respond to the recommendations of the PCC.[33] Obviously, circumstances will arise in which disciplinary action will result from a complaint made to the PCC; however, unlike other jurisdictions, the public complaints and disciplinary processes have been clearly separated in the federal sphere.

2) The Disciplinary Process

The RCMP disciplinary process is set out in Part IV of the *RCMP Act*.[34] When it is believed that a member has contravened the Code of Conduct, an investigation is conducted. Assuming that the results of the investigation confirm the belief, either informal or formal disciplinary action may result.

The type of informal action that may be taken depends on the rank of the person taking it and the member against whom it was taken. The process is purely internal, culminating in an appeal to the Commissioner or a Deputy Commissioner, depending on the rank of the member.[35] Their decisions are final and binding, although they are subject to review by the Federal Court of Appeal pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.[36]

When the Force is of the view that informal disciplinary action is not sufficient, and it wishes to institute formal disciplinary proceedings against one of its members, the member's appropriate officer[37] will cause a notice to be prepared and served on the member. This notice will set out the section of the Code of Conduct which the member is believed to have contravened and the particulars on which the belief is founded. In addition, the notice will generally indicate the penalty being sought.

An Adjudication Board, consisting of three officers of which at least one must "be a graduate of a school of law recognized by the law society of any province" is constituted to hear the allegation(s).[38] The Board has the power to summon witnesses and administer oaths and it may receive evidence that would not be admissible before a court of law.[39] Members have the right to attend Board hearings and they may be represented by counsel or by a member's representative provided by the RCMP Professional Standards Branch.[40] Although proceedings still resemble a criminal trial in many respects, the Board makes its decisions on the balance of probabilities.[41] In addition to the informal disciplinary actions noted above, the Board may impose discipline up to and including discharge.[42] It should be noted that officers of the RCMP are appointed by the Governor in Council (that is, the federal Cabinet);[43] and they can only be dismissed or demoted by an Order in Council; consequently the Adjudication Boards can only recommend that an officer be discharged or demoted.

The decision of an Adjudication Board may be appealed to the Commissioner of the RCMP on matters of fact or law by either the member or the member's appropriate officer, both of whom are parties to the action.[44] Prior to "hearing" the appeal, the Commissioner is required to refer the matter to the RCMP External Review Committee (ERC), unless the member requests that the matter not be referred, in which case the Commissioner has the discretion to accede to the request.[45]

The ERC is established by Part II of the *RCMP Act*. It consists of a full-time Chairman and four part-time members, all appointed by the Governor in Council.[46] Upon receipt of a file, the Chairman of the ERC

reviews the file, which consists of the record of proceedings before the Adjudication Board along with the submissions of the parties on the appeal,[47] and determines whether he is satisfied with the proposed disposition. If the Chairman is satisfied, he advises the Commissioner and the parties; if the Chairman is not satisfied, he may institute a hearing *de novo* or may inquire further into the matter himself and advise the Commissioner and the parties of his findings and recommendations.[48] If the Chairman decides to institute a hearing, he designates the member(s) of the Committee who will hold the hearing; the designated members conduct the hearing and forward their findings and recommendations to the Commissioner and the parties.[49]

Upon receipt of the findings and recommendations of the ERC, the Commissioner reviews the file, which consists of the record before the Adjudication Board, the submissions of the parties, the record before the ERC and any further submissions of the parties. The Commissioner is required to review all this material and render his decision; if he does not follow the recommendations of the ERC, he is required to explain his refusal to follow them.[50] The Commissioner's decision is final, although it may be reviewed by the Federal Court of Appeal pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.[51]

Criminal Offences

Activity which gives rise to a criminal charge can also be the grounds for an allegation of contravention of the Code of Conduct. In addition, the *RCMP Regulations*[52] provide that conviction for a criminal offence is deemed to be disgraceful conduct. Generally speaking, the RCMP believes that there is no reason to delay proceedings under the *RCMP Act* until after the criminal proceedings have been concluded; to do so could give rise to a challenge of the disciplinary proceedings under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In addition, the *RCMP Act* provides that a hearing must be initiated within one year of the facts and identity of the member(s) involved becoming known.[53]

3) Administrative Discharge

The *RCMP Act* and the *RCMP Regulations* contemplate a non-disciplinary method of severing or modifying the employment relationship between the Force and its members. The grounds on which this process may be instituted are:

> Any officer may be recommended for discharge or demotion and any other member may be discharged or demoted on the ground, in this Part referred to as the "ground of unsuitability", that the officer or member has repeatedly failed to perform the officer's or member's duties under this Act in a manner fitted to the requirements of the officer's or member's position, notwithstanding that the officer or member has been given reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the performance of those duties.[54]

The procedure under this system is virtually identical to the discipline system, however probationary members do not have the opportunity of appearing before a Discharge and Demotion Board and are limited to making written submissions in defence of their continued employment.[55]

4) Miscellaneous

Probationary Members

Newly-hired members of the RCMP are on probation for a period of two years. During this time, they are subject to the same disciplinary standards as other members. Given, though, that labour rather than criminal law standards are being promoted by the ERC, it could prove easier to dismiss a probationary member on the grounds that the length of employment will not be a mitigating factor when deciding whether dismissal is justified. In addition, a probationary member who is successfully disciplined could be more likely to face administrative discharge procedures (see above).

B. British Columbia

1) General

British Columbia is policed by the RCMP under contract with the province and a number of municipalities, and by twelve municipal police departments. The *Police Act*[56] and the *Police (Discipline)*

Regulation[57] govern the behaviour of the municipal police forces and, to the extent that they are not inconsistent with the *RCMP Act*, the RCMP. The *BC Regulation* establishes a Discipline Code consisting of fourteen disciplinary defaults.[58]

2) The Disciplinary Process

No distinction is drawn between major and minor defaults and there are no specific limits on the sanctions available. Penalties range from a reprimand to a "recommendation to the [Municipal Police] board that the member be dismissed from the municipal force."[59] However, provision is made for written reprimands to be entered in a member's official notebook, or on his/her service record, without invoking the formal disciplinary process.[60]

A member of a B.C. police force who is being investigated is served with a Notice of Alleged Disciplinary Default to which he/she may respond.[61] If, based on the results of the investigation, the chief constable of the police force decides to charge the member with a breach of the *BC Police Act* or the *BC Regulation*, he/she is served with a Notice of Formal Discipline Proceedings which outlines the charges and the maximum penalty sought by the disciplinary authority.[62] A hearing is conducted at which the member may be represented by counsel or agent of his/her choice.[63] The presenting officer is required to meet the criminal burden of proof, that is, beyond a reasonable doubt.[64]

The hearing may be chaired by the chief constable, his/her delegate or the chairman of the municipal police board. Where the hearing is chaired by the chief's delegate, the chief "shall, within 7 days of a disposition by the delegate, consider the penalty imposed and may confirm or reduce, but not increase, the punishment."[65] The member may appeal the chief's decision, or the Chairman's, to the municipal police board; the appeal is conducted on the record.[66] The board may confirm or alter the penalty, order a new hearing or dismiss the original charge.[67] The final level of appeal, also on the record, is to the British Columbia Police Commission, which has the same powers as a municipal police board.[68]

Criminal Offences

The *BC Regulation* makes specific provision for circumstances which could give rise to both a criminal charge and disciplinary proceedings.

> 10(3) Where a member has been prosecuted in respect of an offence punishable on indictment or on summary conviction and has been acquitted, no disciplinary proceedings shall be taken under this regulation arising out of the same facts and circumstances.
>
> (4) Subsection (3) does not apply where the disciplinary proceedings relate to separate and distinct issues from those tried in the criminal proceedings.

This would appear to require the police department to await the outcome of criminal proceedings before continuing with the disciplinary process. The *BC Regulation* also requires that an interview with the member for the purposes of the criminal investigation be completed before the member is served with the Notice of Alleged Disciplinary Default (Form 2).[69] Finally, no disciplinary proceedings can be instituted more than six months after the events or three months after they are discovered to have occurred.[70] As a result, where the possibility of duplication exists, disciplinary proceedings are commenced and then suspended, pending the outcome of the criminal ones.

Effect of Labour Law on the Disciplinary Process

British Columbia is unique in that under the *BC Police Act* its general labour relations laws would appear to apply, to a certain extent, to the police:

> 26(3) Subject to a collective agreement as defined in the *Industrial Relations Act*, the chief constable and every constable and employee of a municipal police force shall be
>
> (a) employees of the board,
>
> ...
>
> 26(4) Part 6 of the *Industrial Relations Act* does not apply to discipline or dismissal of a constable appointed under this Act.[71]

It would appear that when it wishes to discipline a constable, a police force has the option of proceeding under the *BC Police Act* and the *BC Regulation,* or of proceeding under the *Industrial Relations Act*[72] and a collective agreement negotiated between the police force and its employees. The issue was addressed in *Carpenter v. Vancouver Police Board.*[73]

It was alleged that Constable Carpenter had had stolen property in his possession and, over a considerable period of time, had consorted with criminals. He was subsequently charged with possession-related offences and concurrently dismissed from the police force on the grounds that his involvement in criminal activity had effectively breached his employment contract. He was acquitted at trial and the Vancouver Police Force refused to reinstate him. The Vancouver Police Force had not proceeded by way of the disciplinary process, relying instead on its powers under the collective agreement and the *Labour Code*[74] as it then existed. In ordering Carpenter reinstated, McKenzie J. commented at 412:

> The Legislature has not rationalized the applicability of the overlapping statutes. In the absence of that rationalization, I must conclude that the *Police Act* and regulations have exclusive application to matters of internal discipline and disciplinary defaults within this police force to the exclusion of the *Labour Code*. When a given situation arises, a decision must be taken as to whether it involves a disciplinary default and, if it does, then the *Police Act* and regulations procedures must be adhered to strictly. The liberty of the subject is not involved, but the policeman is placed in considerable jeopardy and he is entitled to the safeguards placed by the Legislature for his benefit. I am thinking particularly of such benefits as the burden of proof being upon the presenting officer which shall be proof beyond a reasonable doubt. By contrast, the standard of proof before an arbitration board would be on a balance of probabilities.
>
> ...
>
> The notice of termination read by the chief constable is not unequivocal but it alleges criminal association and the criminal offence of being in possession of stolen goods. It talks of a "fundamental breach" and "repudiation of the contract of employment as a police officer". I am unable to hold that such a third category of justification for dismissal exists.
>
> ...
>
> Whether or not the misconduct mentioned by the chief constable would constitute a breach or breaches of the discipline code would be for the disciplinary authority to determine. The answer might be that the

misconduct did not constitute a breach of the discipline code because the policeman was eventually acquitted.

It would appear that proceeding under the collective agreement is not available to the police force as a means of avoiding the prohibition under the *BC Regulation* from disciplining a police officer based on the same facts for which he/she has been acquitted under the *Criminal Code*. The Court would not, though, appear to have closed the door on proceedings under the *Industrial Relations Act* (which has replaced the *Labour Code*) in the case of poor performance warranting discharge.

Chief Constables

The *BC Regulation* makes special provision for disciplining a chief or deputy chief constable.[75] Allegations of a disciplinary breach must be forwarded to the chairman of the municipal board, who appoints an investigator. The investigator may be the chief of police from another municipality, a lawyer or an investigator attached to the Ministry of the Attorney General. A report is made to the chairman who decides whether charges are to be laid. Where charges are laid, a hearing is conducted before the municipal board in accordance with the rules applicable to other hearings. Where the case is proven, a chief constable may only be dismissed, required to resign or reprimanded.[76] A deputy chief is subject to all the penalties to which other members are subject.[77] An appeal on the record may be filed with the B.C. Police Commission.[78]

3) Miscellaneous

Non-Feasance Dismissals

There are no specific provisions under the *BC Police Act* or the *BC Regulation* permitting the police force to deal with a member who is not performing at an adequate level. Similarly, there are no provisions dealing with chief constables whose performance is not acceptable to the municipal board. In the case of regular members, the police force must wait and hope that the officer in question will commit a criminal or disciplinary offence. As most chief constables are on fixed-term contracts, usually for five years, it is possible for a municipal board to wait for the expiry of the contract and not renew it.

Probationary Constables

The *BC Police Act* makes no special provisions for probationary constables. Each municipality makes its own arrangements pursuant to the collective agreement with its officers. In Vancouver, a recruit is on probation for 18 months for "the purpose of determining a Probationer Constable's suitability for regular employment."[79] The probationer constable may be dismissed "if it can be satisfactorily shown that he is unsuitable for regular employment."[80]

> 10.4(d) A Probationer Constable's suitability for regular employment shall be decided on the basis of factors such as his,
>
> (i) conduct;
> (ii) quality of work;
> (iii) ability to work harmoniously with others;
> (iv) ability to meet the operational and administrative standards set by the employer.[81]

As these provisions operate outside the *BC Police Act*, they are subject to the grievance provisions of the collective agreement. If the employer proceeds against a probationer, he/she would request that the Union review the matter and take it to arbitration, as in any private industry grievance.

4) Public Complaints

Part 9 of the *BC Police Act* makes specific provision for the interplay between the disciplinary process and complaints from members of the public. Complaints may be resolved informally.[82] Although the force may still institute disciplinary proceedings against the member, it may not use admissions made during the informal resolution process as part of the formal proceedings.[83]

Complaints which are not judged to be frivolous or vexatious[84] are investigated[85] and the results are provided to the complainant, the constable and the complaint commissioner (a member of the B.C. Police Commission).[86] The constable or the complainant may request an inquiry before the municipal

police board.[87] If there is no request for an inquiry, the normal disciplinary process is followed if proceedings are to be taken.[88]

Where an inquiry is held, the municipal board effectively disposes of the matter either by ordering discipline, or by deciding that no discipline is to be imposed.[89] A complainant or municipal constable may seek leave to appeal to the B.C. Police Commission,[90] which, if granted, results in a hearing *de novo*, after which the Commission issues a final order imposing discipline or dismissing the complaint against the constable.[91]

C. Ontario

1) General

At the time of writing, Ontario is in a unique situation. All police forces in Ontario are governed by the *Police Act*[92] and the *Regulations*.[93] In addition, the Metropolitan Toronto Police (Metro Police) are subject to the *Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act*.[94] The Ontario government has announced its intention to extend the *Complaints Act* system to other police forces and the Ontario Legislature has passed Bill 107.[95] This discussion will look at the Ontario Provincial Police (OPP) and the Metro Police as they are governed by current legislation. It will also point out the changes which will be implemented when the *Police Services Act* is proclaimed.

2) The Disciplinary Process

Under the *Ontario Police Act*, disciplinary defaults are divided into major and minor offences, the difference being largely one of degree. The *Ontario Regulation* contains an extensive schedule (Code of Offences) which lists 51 offences. These range from "idl[ing] or gossip[ing] while on duty"[96] to being "guilty of an indictable offence or an offence punishable upon summary conviction under the *Criminal Code* (Canada)..."[97] In practice, both forces proceed as if all offences were major as the range of sentencing options is greater for "major" offences, and as appeals from "minor" offence proceedings result in *de novo* hearings whereas appeals of "major" offence proceedings do not.

Both forces normally conduct internal investigations and initiate an internal disciplinary process. The process is similar to that in effect in British Columbia and the member has the right to be represented by counsel or an agent;[98] the force bears the burden of proving the charge on a balance of probabilities.[99] The range of penalties is limited by the qualification of the charge as major or minor: a minor offence can result in a penalty ranging from an admonition to forfeiture of pay,[100] while a major offence can result in a reprimand or dismissal, in lieu of or in addition to any other punishment.[101]

Recommendations regarding the officer's guilt and appropriate penalty are forwarded to the chief of police or the Commissioner, in the case of the OPP. He/she can either quash or confirm the conviction and confirm, mitigate, commute or remit the penalty.[102] If the member of a municipal police force appeals, the municipal police board (in Toronto, the Toronto Board of Police Commissioners) reviews the record, in the case of a major offence, or conducts a hearing *de novo*, in the case of a minor offence; the board has the same powers as the chief of police. The municipal police board is the final level of appeal for minor offences.[103]

A member of the OPP appeals directly to the Ontario Police Commission (the Commission) which does not conduct *de novo* hearings: it makes its determination on the record, although in exceptional cases it will entertain new evidence in the case of minor offences. The Commission hears appeals of major offences from all municipal police forces and from the OPP. The appeal is conducted on the record and new evidence is received only in exceptional circumstances. The Commission's decisions are final and are not subject to appeal, although they are open to judicial review.[104]

Criminal Offences

Traditionally, disciplinary proceedings are held in abeyance pending the disposition of criminal charges for the same incident, although there is no requirement under the *Ontario Police Act* or the *Ontario Regulation* for a stay. Similarly, there is no requirement to discontinue disciplinary measures if there has

been an acquittal by the criminal courts. In fact, the *Complaints Act* specifically states that there is no obligation to stay disciplinary proceedings pending the outcome of criminal ones.[105]

Chiefs of Police

Chiefs of municipal police forces may be disciplined for breaches of the Code of Conduct in a manner similar to police officers charged with a major offence. The municipal police board, or a judge appointed by it, conducts the hearing and imposes a penalty ranging from a reprimand to dismissal. This can be appealed to the Commission.[106] There are no provisions dealing with discipline of the Commissioner of the OPP.

3) Public Complaints

In Toronto, a member of the public may file a complaint about the activities of a Metro Toronto police officer in one of three ways: with the Metro Police; with the Public Complaints Investigation Bureau (the Complaints Bureau); or with the Public Complaints Commissioner (the Complaints Commissioner). The Complaints Bureau and the Complaints Commissioner are established by the *Complaints Act*. The Complaints Bureau is part of the Metro Force, reporting directly to the chief of police. The Complaints Commissioner is an independent person named by the provincial government.

The Complaints Bureau investigates complaints from members of the public; it is required to provide the complainant, the Complaints Commissioner and the chief of police with its findings.[107] The chief may have criminal charges laid, order a board of inquiry, commence disciplinary proceedings, counsel or caution the police officer, or take no action and advise the Commissioner and the complainant of his/her decision.[108] The Commissioner may launch an investigation into a complaint[109] or may order a board of inquiry to conduct a hearing.[110]

Where disciplinary proceedings are instituted against a police officer as a result of a public complaint, specific provisions providing the complainant with access to the evidence to be presented, and

dealing with the admissibility of statements in the informal resolution process, are applicable. In addition, proof of the charge must be beyond a reasonable doubt.[111] Discipline imposed as the result of a public complaint may be appealed to a board of inquiry under the *Complaints Act*, rather than under the provisions of the *Ontario Regulation*.[112]

The board of inquiry conducts a *de novo* hearing, except in the case of an appeal by a police officer, in which case it conducts an appeal on the record.[113] The board, on appeal or at *de novo* hearing, may impose the same penalties as provided by the *Ontario Regulation* for minor and major offences, upon proof beyond a reasonable doubt of misconduct.[114] An appeal, other than on pure questions of fact, lies to the Divisional Court.[115]

4) Miscellaneous

Non-Feasance Dismissals

The *Ontario Regulation* provides for "dispens[ing] with the services of any member of a police force" and for the discharge or retirement of a member who is unable to fulfil his/her responsibilities because of physical or mental disability.[116] In addition, a member of a municipal force or of the OPP who "does not perform, or is incapable of performing, his/her duties in a manner fitted to, or his/her conduct is such as not to, satisfy the requirements"[117] of the position may also be reduced in rank, or with the concurrence of the Commission, retired or dismissed. As the Ontario *Labour Relations Act*[118] does not apply to the *Ontario Police Act*, there is no provision for dismissal except by these procedures.

Probationary Constables

The *Ontario Regulation* does not affect "dispens[ing] with the services of any constable within eighteen months of his becoming a constable."[119] In the Metro Force, there is a standing committee on probationary constables. The Committee consists of three members selected by the Chief and three by the police association. If the Force wishes to dismiss probationary constables, they are notified of the intention. If the probationary constables wish to dispute the dismissal, they do so before the standing committee; a

majority decision of the committee is final and is not subject to arbitration under the collective agreement. There would appear to be no specific provisions for dealing with probationary constables in the OPP.

5) The Police Services Act, 1990

"Part V: Disciplinary Proceedings"

Part V of the *Police Services Act*[120] will govern police discipline in Ontario. It establishes a list of actions which will constitute misconduct,[121] including contravening "a prescribed code of conduct."[122] Apparent or alleged misconduct will be investigated;[123] if the allegation comes from a member of the public or if a public complaint is filed subsequently, it will be processed in accordance with Part VI: Public Complaints.[124]

Where the chief of police is of the view that the "police officer is guilty of misconduct but that the misconduct is not of a serious nature", an admonishment will be placed on the police officer's file. The police officer will have the opportunity to comment and will be able to refuse to accept the admonishment, in which case it will not be placed on his/her file without a hearing.[125] In addition, the police force and police associations will be able to negotiate and agree to other minor sanctions which could be imposed without a hearing but with the consent of the police officer in question.[126]

In more serious cases, where a hearing is conducted, the usual rules will apply.[127] If a charge under other provincial or federal laws are laid, the hearing will continue unless the Crown Attorney advises the chief of police to stay the proceedings.[128] Upon misconduct being proven "on clear and convincing evidence", the chief may impose a penalty ranging from forfeiture of not more than 20 days off to dismissal.[129] Dismissal or demotion can only be imposed if the police officer was previously advised that such a penalty would be sought.[130]

A municipal police officer may file an appeal with the municipal police services board. The board will hear the appeal on the record, although it will be able to hear additional evidence. The board will be

able to confirm, alter or revoke the previous decision or order the chief of police to conduct a new hearing.[131]

A municipal police officer who is dissatisfied with the decision of the municipal police services board,[132] or a member of the OPP who is dissatisfied with the results of an internal hearing,[133] may appeal to the Ontario Civilian Commission on Police Services. The provisions applicable to municipal boards will apply to the Commission.[134]

Chiefs of police will be dealt with in the same way as other police officers, except that their initial hearing will be before the municipal board unless the chief requests that it be before the Commission.[135]

"Part VI: Public Complaints"

A member of the public will be able to file a complaint with any police force or with the Police Complaints Commissioner. Regardless of where the complaint is made, copies will be provided to the Commissioner, the chief of police, and the public complaints investigation bureau which each force is required to establish pursuant to the *Police Services Act*.[136] The bureau will decide if the complaint relates to misconduct under section 56 or, with the consent of the Commissioner, is more properly classified as an inquiry.[137]

It will be possible to resolve complaints informally and withdraw them,[138] and the chief of police will be able to determine that a complaint is "frivolous or vexatious or was made in bad faith".[139] However, in either case, the chief will still be able to commence or continue discipline proceedings under Part V.[140]

If the complaint proceeds, an investigation will be held[141] and the chief of police will either decide no further action is necessary, admonish the police officer, hold a disciplinary hearing under section 60, call a board of inquiry, or commence criminal proceedings.[142] If the Police Complaints Commissioner disagrees with the chief's disposition, or with the decision of a hearing under section 60, the commissioner may order

a hearing before a board of inquiry;[143] in addition, a police officer may appeal his/her discipline as the result of a section 60 hearing to a board of inquiry.[144]

Unless it follows a section 60 hearing, the board of inquiry will conduct a new hearing.[145] "If misconduct is proved at the hearing on clear and convincing evidence, the chief of police may make submissions as to penalty and the board of inquiry may" impose a penalty ranging from forfeiture of not more than 20 days off to dismissal.[146] An appeal on a question other than fact alone will lie to the Divisional Court.[147]

Miscellaneous

It would appear that these provisions are substantially similar to those currently in effect under the *Complaints Act*. It is also interesting to note that a probationary officer will be subject to termination by the municipal board, providing that the probationary officer has been given "reasonable information with respect to the reasons for termination and an opportunity to reply, orally or in writing, as the board may determine."[148] The *Police Services Act* provides that where a police officer resigns, a board of inquiry may not be held into his/her conduct unless the person applies for or commences employment with another police force within 12 months.[149] The *Police Services Act* makes provision for reducing the size or abolition of a police force[150] and for discharging, after making reasonable accommodation, an officer who is mentally or physically disabled.[151] There are no provisions dealing with poor performance, or providing for special treatment of police chiefs.

D. Quebec

1) General

Like Ontario, Quebec's *Police Act*[152] applies to its provincial police force, the *Sûreté du Québec* (Quebec Provincial Police Force or QPF) and the various municipal police forces in the province such as, for example, the *Service de protection de la communauté urbaine de Montréal* (the Montréal Urban Community Police or MUC Police). Despite the fact that they are both subject to the same law, there are

some significant differences in the way in which each force handles disciplinary matters. In September 1990, new legislation came into effect in Quebec.[153] This legislation creates a new system to deal with citizens' complaints against police officers' misconduct in the performance of their duties. The new system is discussed in detail below. It does not apply to internal disciplinary matters, or to complaints arising out of incidents which occurred prior to September 1, 1990.

2) The Disciplinary Process

The traditional disciplinary process in each force is governed by a separate regulation;[154] complaints about the activities of a member of either force, regardless of where the complaint originates, are investigated by the internal affairs section of the appropriate force. A report is made to the force's *Comité d'examen des plaintes* (Committee for Studying Complaints). In the MUC Police, the *Comité* is composed of seven members, four of whom are senior officers (inspector-rank and above) and three of whom are members of the public (drawn from a pool previously agreed between the union and management).[155] In the QPF, the *Comité* is comprised of five members, two of whom are senior officers and three of whom are members of the public.[156]

The *Comités* limit their review to the material presented by the internal affairs section. They determine either that there are grounds for disciplinary action or that the allegation is groundless. If a *Comité* determines that there are grounds for the allegation it determines whether the resulting hearing will take place before a designated officer of the police force or before a discipline committee.[157] If the *Comité* determines that there are no grounds for disciplinary action, it

> ...may, in the interest of the public, the Police Force or the accused member, communicate to the member in writing, comments or observations of a nature to improve his professional conscience or to avert the commission of a breach of discipline. They shall be transmitted to the member through his commanding officer or the head of his service, but may not be entered in his personal file.[158]

If the matter proceeds before a designated officer, the range of penalties is limited. In the MUC Police, the designated officer may recommend a warning, a reprimand, a transfer or a suspension without pay.[159] In the QPF, the designated officer may recommend a warning, a reprimand or a suspension without pay.[160] In either case, the designated officer only makes recommendations to the director general of the force who may confirm, alter or disregard the findings. In the MUC Police, the director general may reverse a finding of innocence to one of guilt;[161] this option is not available under the *QPF Regulation*, although the Director General of the QPF may decide not to follow a recommendation.[162]

The discipline committee in the MUC Police consists of three senior MUC Police officers. In the QPF, the committee consists of two senior officers and one member of the public or, in more serious case, one senior officer and two members of the public. The committee may recommend any of the penalties which can be recommended by a designated officer. In addition, it may recommend demotion or discharge. The possibility of demotion or discharge will usually be a factor in the *Comité d'examen des plaintes* decision to refer a matter to a discipline committee rather than a designated officer.

As in the case of a penalty recommended by a designated officer, the discipline committee may only recommend a penalty. The director general of the force may confirm, alter or disregard the committee's recommendations. In the QPF, the director general's decision to demote or discharge a member must be approved by the Solicitor General of Quebec.[163] An appeal lies to an arbitrator who reviews the "reasonableness" of the decision. A finding of "unreasonableness" allows the arbitrator to annul or modify the decision.

Criminal Offences

There is no statutory requirement to await the results of a criminal prosecution before commencing disciplinary action. In practice, the MUC Police commences disciplinary proceedings and then holds them in abeyance pending the outcome of the criminal matter. The QPF regards the two proceedings as completely separate and has proceeded concurrently in the past.

There is no specific provision in the *MUC Regulation* dealing with the effect of a criminal conviction on a member of the MUC Police, however,

> [a] policeman must at all times conduct himself with dignity and avoid any behaviour likely to make him lose the confidence and the consideration that his duties require or to compromise the prestige or the effectiveness of the Police Department of the Community.[184]

The *QPF Regulation*, on the other hand, make specific provision:

> 11. A member must respect the authority of the law and the courts and must cooperate in the administration of justice.
>
> The following, in particular, constitute breaches of discipline:
>
> (a) contravening any law...in a manner likely to compromise the performance of his duties.
>
> (b) being convicted of or pleading guilty to an offence under the *Criminal Code* on prosecution brought by indictment or pleading guilty following an information relating to an offence under the *Criminal Code* which, according to the information, is indictable;...[185]

It should be noted that unless the offence is indictable, the only way by which the QPF can discipline an officer for contravening a law is by proving that the violation compromises the officer's performance of his/her duties.

3) Miscellaneous

Probationary Constables

The term of probation in both forces is one year. Both collective agreements provide that probationary constables can only be dismissed for cause, such as poor performance or aptitude. The personnel departments of the forces document the probationary constables' performance and, where deemed appropriate, forward a recommendation for dismissal to the commanding officer. There is no hearing and the probationary constable has no right to grieve the dismissal. Notwithstanding this, both the

MUC Police and QPF associations have successfully grieved dismissals of probationary constables on the grounds that performance evaluation results had been improperly compiled. Given the difficulties with their performance evaluation system, management of the QPF has found it easier to dismiss members through the disciplinary system than under the collective agreement.

Non-feasance Dismissals

Both the *QPF Regulation* and the *MUC Regulation* provide that failure to work "diligently" or "conscientiously", or negligence in carrying out duties are breaches of discipline.[166] Proving the requisite elements has been sufficiently difficult that no member, other than probationary constables, of the two forces has been dismissed for poor performance under the *Quebec Police Act* or the collective agreements.

4) The New System

The new system in Quebec is unlike any other system in effect or contemplated in Canada. The Quebec National Assembly has recognized that certain disciplinary breaches for which police officers are disciplined fall into the realm of matters of public trust. At the same time, the majority of charges laid against police officers are related to the internal discipline of the police force and are not related to matters which would disquiet the public.

The National Assembly felt that breaches of the public's trust were a matter of ethics or deontology (moral obligations) and required special attention and treatment in the disciplinary system. As a result, under the new system, any transgression by a police officer of the Code of Ethics[167] will be dealt with in accordance with *Bill 86*. A non-deontological matter will be handled under the traditional disciplinary process.

The first level of the new process is the Office of the Police Ethics Commissioner. This office consists of a Commissioner (a lawyer with at least 10 years of experience) and three Deputy

Commissioners.[168] The office receives and examines any complaint lodged by a member of the public against an officer in the performance of his/her duties.

The Commissioner may conciliate the matter with the permission of the parties[169] or conduct an investigation, the purpose of which "is to allow the commissioner to establish whether a citation before the Comité de déontologie policière is warranted".[170]

> 74. Upon completion of the investigation, the commissioner shall examine the investigation report. He may
>
> (1) dismiss the complaint, if he is of the opinion that it has no foundation in law or is frivolous or vexatious, or that the evidence is clearly insufficient;
>
> (2) cite the police officer to appear before the ethics committee if he is of the opinion that the complaint warrants such action;
>
> (3) refer the case to the Attorney General.
>
> ...
>
> 83. The Commissioner may, in addition to exercising his powers under section 74,
>
> (1) recommend to the director of the police force that he submit the police officer to a medical evaluation or to a period of refresher training provided by a police training institution;
>
> (2) inform the director that the conduct of the police officer was appropriate;
>
> (3) make to the director any recommendation he deems expedient for the enforcement of the Code of ethics.

The next level of the process is the Comité de déontologie policière (police ethics committee). The committee will be comprised of three divisions, one for the QPF, one for the MUC Police and one for the other municipal forces in the province.[171] The members of the committee are lawyers with at least five years' experience, police officers and other members who are neither lawyers nor police officers.[172] There is a Chairman and three vice-chairmen, all of whom are lawyers with at least ten years' experience.[173] The

police officers for each division are appointed after consultation with representatives of the appropriate police force, and other members are appointed after consultation with representatives of the appropriate municipalities.[174] The Committee sits in panels of three (i.e. a lawyer, a police officer and a member who is neither a police officer nor a lawyer) and a decision of the panel is a decision of the committee.[175]

The panels will hear and dispose of allegations of unethical conduct on the part of police officers and review decisions of the Police Ethics Commissioner.[176] The panels will decide by a majority vote[177] "whether the conduct of the police officer constitutes a transgression of the Code of ethics and, if so, shall impose a penalty"[178] consisting of a warning, a reprimand, suspension without pay for a maximum of 60 days, demotion or dismissal.[179]

Appeals from a decision of the police ethics committee will lie to a judge of the Court of Quebec.[180] Although the Court will normally review appeals on the record, it will have the power to hear additional "relevant and useful evidence".[181] The Court will be able to confirm or quash the findings of the police ethics committee "and render the decision which in [its] judgment, should have been rendered in the first instance,"[182] and its decision will not be subject to appeal or review by an arbitrator.[183]

Miscellaneous

One particularly interesting departure from previous procedure in Quebec, and elsewhere in the country, is the fact that a police officer can be investigated, a finding of unethical conduct can be made against him/her, and a sanction can be imposed even if the officer has resigned from the police force before the process has been completed.[184] This may be to prevent a police officer from resigning to avoid an inquiry and then enlisting in another force. *Bill 86* does not deal with probationary constables, does not make special provision for police chiefs and, does not deal with non-feasance issues. The Code of ethics does, however, require a chief of police who becomes aware of a possible contravention of the Code to advise, in writing, the citizens concerned of their rights under *Bill 86* and to provide a copy to the Police Ethics Commissioner.[185]

Chapter V

CHARACTERISTICS AND PRACTICES OF PRIVATE INDUSTRY DISCIPLINARY DISMISSALS

Some caution should be expressed before a review is undertaken with regard to private-sector employment practices. As Part IV made clear, any views on the similarities in police discipline found across Canada must be tempered by the realization that there are some distinct differences in both the philosophical and the practical approaches to the discipline and discharge of police officers in the various jurisdictions. This multiplicity of approaches is compounded by the apparent differences between, first of all, the public and the private sectors, and second, the special nature of law enforcement, as discussed in Part II of this paper.

For these reasons any attempted comparisons may seem to be of very limited value. Despite these limitations, however, it should also be noted that a careful approach may yield some benefit. The study will therefore consider the approach and experience of two private-sector industrial enterprises: IBM Canada Ltd and Cominco Ltd (B.C. Division).

A. IBM Canada Ltd

IBM has approximately 13,000 employees. None of these employees is unionized. A spokesman for IBM indicated that, contrary to some popular perceptions, at IBM non-unionized employees are not subjected to the precarious employment opportunities perhaps found elsewhere in the high-technology industrial field. The spokesman stated that while the (computer) industry's standard rate of attrition usually hovers near 30 per cent, the attrition rate at IBM is significantly lower. It fluctuates between three per cent and five per cent annually (attrition is defined as including resignations, dismissals and deaths). IBM has long been heralded as a progressive company in its approach to labour relations. For that reason, an examination of the factors that are keys to its success, and the possible reasons behind the high rate of employee satisfaction found among its staff, may prove valuable for the purposes of this paper.

IBM does not have a probationary period for new employees. They are immediately treated as integral parts of the company. This means that they are entitled to all employee benefits without delay. The conditions for continued employment are the same for all employees in the company. In order for an employee to be discharged, there must be a substantial breach of the company's rules and regulations. In addition, employees may be dismissed for performance-related issues, although this is a protracted process. It is described briefly below.

All dismissals for breaches of rules and regulations are subject to review by an arbitration panel, with the burden of proof determined by the appropriate provincial labour legislation. Some examples of proscribed behaviour that merits immediate discharge include: theft; constant lateness; abusive or disruptive practices in the workplace; and corporate or industrial espionage. Although IBM could not provide precise figures regarding the number of employees who have been discharged, judging from the attrition statistics, it seems clear that relatively few employees are fired. In addition, there are extremely few "wrongful dismissal" suits brought by individuals who have been discharged by the company. This is possibly indicative of the care with which IBM handles issues related to a decision to dismiss an employee.

Unless a dismissal is caused by a breach of the rules and regulations--which usually leads to a summary dismissal without notice for cause--the origins of the dismissal can often be traced from the annual performance review. The company bases its employee evaluation on a five-point scale. One (1) represents the top of the scale and five (5) represents the bottom. The company is not seriously concerned about those employees who fall in the range from 1 to 4, although pay increases are directly related to performance rankings. If an employee receives a performance ranking of 5, however, the company initiates remedial measures. It is incumbent on the employee's manager to justify the low ranking, develop an action plan, and establish a time-frame for solving the problem. In addition, the manager must meet with the employee, outline clearly the concerns of the company, and explain the possible consequences of failing to meet the responsibilities set out in the job description. The implementation of the remedial

program is not limited to the employee dealing with the matter in isolation. The manager works closely with the employee to help solve the problem to everybody's satisfaction. If these remedial steps fail to ameliorate the situation adequately, ultimately the employee must be dismissed. Upon dismissal, however, IBM takes the additional step of providing the employee with psychological assistance and out-placement counselling at the company's expense.

Of course, managers are also subject to performance reviews, and one of the items a manager's superior will assess is the ability of the manager to handle problems effectively and not shirk responsibilities in order to appear in a favourable light before a superior.

The outstanding feature--and one for which IBM is highly respected among human resource management specialists--is its practice of treating employees as the company's most valuable resource. The company makes a substantial investment in the early stages of an employee's career in the belief that the employee will honour this effort and commitment, and offer steadfast and productive service in return. So far, this philosophy appears to have substantially benefited both IBM and its employees.

B. Cominco Ltd (B.C. Division)

The B.C. Division of Cominco employs approximately 4,500 people. These employees are represented by two unions: the Office and Technical Workers' Union and the United Steel Workers' Union. The diversity of the company has precluded the formulation of a definitive Policy and Procedure Manual. Therefore, there are no formal, company-generated disciplinary procedures. The unions and the company rely upon their historical working relationship, the collective agreements, and the B.C. *Industrial Relations Act*.[186]

Cominco uses the progressive discipline method to deal with employee problems, a practice which it believes has worked reasonably well in managing its human resources. According to the company, there have been no dismissals for cause in recent history; nor, it asserts, have there been any wrongful dismissal

suits filed against it. New unionized employees are placed on a five-month or 360-hour probationary period, depending on which union is involved. In contrast, management employees undergo semi-annual performance reviews, although the company stresses that these are not to be understood as probationary periods.

Cominco is in an interesting and unusual situation because it is currently going through a period of "downsizing". In addition, Cominco is not relying on attrition and retirement alone to reduce its employee ranks. Employees are terminated with an appropriate notice period and a compensation package that corresponds to the age of the employee, the length of service, the type of position held, as well as to other factors that are normally considered in similar situations, and to which arbitrators have made ample reference in labour law cases. Of the police jurisdictions surveyed for this paper, only the Edmonton Police Service has terminated employees in this fashion. It is unlikely that anything would hinder the general implementation of such a practice, should management and employees come to a mutually satisfactory arrangement.

These two case studies represent innovative and effective human resource management approaches to the issue of disciplinary discharges. Although it should be reiterated that these situations must be viewed in light of the particular circumstances of the private sector, these experiences appear to indicate that by demonstrating an interest and concern for the employee, better relationships, and subsequently a more productive and better motivated workforce can become a reality. Admittedly, circumstances differ, but a positive attitude can solve problems that would otherwise remain insoluble.

Chapter VI

MODELS AND OPTIONS FOR DISCIPLINARY DISCHARGES

In addition to the approaches found in the two case studies above, human resource managers, both within and outside the policing sector, have developed other approaches to severing employer-employee ties in ways that minimize pain and complications for both parties. This section will briefly outline some of these approaches.

A. Internal Disciplinary Matters vs External Ethical Matters

As indicated earlier, policing is arguably the most complicated of all professions in terms of discipline. For example, in comparison to the typical employer-employee relationship that is found in private industry, in the police community the relationship takes the form of a triangle. This triangle is formed by the following three vested interests: first, the interests of the individual members of the profession itself, who take professional pride in their work, feel the need to defend themselves against outside pressures, and are concerned about the behaviour of colleagues who show the profession in a bad light; second, there is the usual employer-employee interest found in private industry, whereby the employer is concerned about the smooth running of the organization and the public relations exercise that this sometimes involves, and the controlling of "trouble-makers" among the rank-and-file; and third, and perhaps most important, the clear, and increasingly vocal, interest of the public in the conduct of police officers and the guarding of the public trust placed in those officers, and which is sometimes violated by them.

As an example of increasing popular activism in the field of policing oversight, one need only consider the current debate surrounding the public's demand for independent boards to review alleged police misconduct. While this debate focuses on the important issue of public trust violations, the addition of an intervening party (namely, the public) will only render more complex the already very complicated (and manifestly so) issue of police discipline. In addition, as was seen in the earlier sections which

discussed various Canadian Police Acts and the regulations governing personnel performance, the problem is exacerbated by the fact that those persons involved have to cope with a confusing array of rules that cut across different areas of the law. It is clear that there is a strong and growing need to rationalize the system.

Police unions and associations have expressed concerns that much of the disciplinary framework is designed to deal with behaviour or actions that focus exclusively on the employer-employee relationship, much like rules and regulations governing behaviour in the workplace, such as, for example, dress codes and punctuality. It is suggested that these rules should be removed from the legislation setting out codes of conduct and placed in a more appropriate forum, such as the labour relations process dealing with internal discipline. Police unions and associations question whether, for example, a constable who is insubordinate or who abuses police property (without jeopardizing the public) is any different from a private sector employee who commits the same infractions. They insist that there are no relevant distinctions to be drawn, and that such matters are better placed in the context of labour relations.

Quebec and Ontario have attempted to address this concern in new legislation designed to respond to the public concern about the growing complexity of discipline within policing. In both cases, a body outside the police force will be involved in resolving complaints from the public. Where disciplinary proceedings are instituted as a result of the complaint, the external body will retain a good degree of control over the outcome of those proceedings. In both cases, though, purely internal disciplinary matters will continue to be dealt with according to the traditional procedures. Consequently, the police officer who is insubordinate will continue to be dealt with internally, while the police officer who is rude to a member of the public will be dealt with under the new procedures.

The major difference between the Quebec and Ontario systems will be the type of event that triggers the external involvement. It would appear that in Ontario it will be the fact of a complaint from a member of the public which will bring about a proceeding under Part VI of the Ontario *Police Services Act,*

1990,[187] whereas in Quebec it will be a breach of the Code of Police Ethics which will be the basis for following the new procedures, regardless of whether a public complaint has been filed.

In both systems, a conscious decision has been made to include the interests of the public in the determination of appropriate discipline on the one hand, while maintaining the traditional, closed internal procedures on the other. Equally, both systems have rejected the RCMP model in which there are two external bodies, one to review public complaints and one to review discipline, which only make recommendations to the Commissioner of the Force, opting instead for a final determination to be made outside the police force.

Of the two, Quebec seems to have made the clearest distinction between purely internal discipline dealing with matters inherent in the efficient and effective administration of the police force, about which there is little sustained public interest, and external matters which bring into question the police officer's relationship with and responsibility to society. This seems to be a step along the road advocated by police associations whereby purely internal matters will be handled in a manner much more akin to private-sector labour matters than quasi-criminal charges under a code of discipline. Whether this is the way in which matters will develop, and how the Ontario approach will actually differ from the Quebec approach, will depend on the regulatory scheme adopted in each province and on the manner in which the external bodies in each province conduct themselves. Whether these two approaches will meet the differing needs and interests of employees, management and the public will only be determined after several years' experience.

B. Private Sector Alternatives

Discharging an employee can be a complicated and time-consuming process. It is frequently frustrating for both the employer and the employee, especially where the employee decides to contest the legitimacy of the employer's "cause". The following methods are possible ways to avoid the complications found in the formal discharge process. Organizations in the private sector have found them useful as

means to avoid delay and the organizational dysfunction caused by a difficult discharge process. It should be noted that these alternatives are more suitable for situations involving "poor" performers.

1) The Golden Handshake and the Golden Bullet

The early retirement package (the "golden handshake") sometimes offered to private industry employees is usually offered near the end of an individual's career, and is not typically used as an alternative to disciplinary dismissal. It should be noted that some police departments admit to having offered early retirement packages to senior administrators who have ceased to be effective within the organization. When the Edmonton Police Department was in the process of restructuring its force, early retirement packages were offered to middle-management members who could accept the offer on a voluntary basis. There were no disciplinary motivations related to this offer.

Golden handshakes can be difficult to administer:

> [T]he incentive should be attractive enough to induce employees to accept it and avoid a subsequent [work force reduction measure], and it should not be offered to everyone. While a company cannot prevent a key employee from retiring early, a company is under no obligation to give him or her a cash incentive to do so.[188]

Unless the process is handled with circumspection, companies offering golden handshakes may find themselves with legal problems. It is important that the employer document the process to protect itself from future charges that the retirement was coerced, thereby avoiding the accusation that it contravened any applicable human rights laws. This type of situation has occurred in the United States.[189]

Harry Turk provides four points to which companies should adhere if they plan to institute a golden handshake program:

> 1. A cash incentive should be offered to employees in exchange for their acceptance of early retirement.

> 2. The program may either be selective or across the board, in either event it must be strictly voluntary -- there can be no reprisals against employees for refusing the offer.
>
> 3. The company must plan its communication of the programs to employees -- make the offer in private and make it clear that it is not related to employee performance.
>
> 4. Each employee that opts to accept the offer must execute a written agreement that states that the employee voluntarily accepts early retirement in consideration of the additional sum of money (or benefits, or both), and a release that discharges the company from all legal claims arising from human rights legislation, employment standards or labour legislation.[190]

If an employer wishes to rid itself of employees who are not nearing retirement, the more common approach is the "golden bullet". Essentially, the golden bullet is used when there are no other means available to sever an employer-employee relationship with a worker who has become a problem. The company simply offers the employee a package of incentives to resign voluntarily from the position. As with the golden handshake, this procedure has been used more in privately-run, profit-oriented organizations. The costs to the organization are seen as an added, but necessary, business expense. The attitude taken is that it is cheaper in the long run to pay the employee to leave immediately than it is to keep him or her around. Clearly, this is not a good situation for either party, and is avoided as much as possible.

2) Job Reclassification

If an employee is not functioning at the required performance level in a position, and management has tried to improve the performance by means of the usual methods, an alternative to dismissal for cause may be job reclassification. It is possible that the employee's performance level could be higher in another position. Indeed, if the idea is broached in a sensitive and non-punitive manner, the employee may welcome the opportunity to move into a fresh position. It is important that it is made clear to the employee concerned that the process is completely voluntary, to avoid future charges of constructive dismissal. This method has been used in policing by the RCMP. If, due to health reasons, a member can no longer fulfil the duties of a police officer, the member has the option of reverting to civilian status. This enables the member to continue working for the Force, retain all benefits, including a pension, and still have the

personal satisfaction of making a contribution to the Force. It should be noted, however, that it is sometimes difficult to persuade long-time members that they can no longer function as a police officer. Again, the procedure is not seen as an alternative to disciplinary discharges.

3) Out-placement

Out-placement counselling is another means to persuade employees to leave without having to resort to a disciplinary discharge. It is becoming common, particularly in the United States, for larger firms to provide employees with counselling and guidance in choosing new jobs or new careers. There are also independent organizations that specialize in out-placement counselling.

The presence of such an option encourages employees, who believe, or who are advised, whether formally or informally, that they have no future with their present employer, actively to seek alternative employment. The result is that the company solves a problem and the employee has another opportunity to succeed. In the process, the negative connotations associated with a dismissal are avoided.

C. Summary

While the above options are feasible alternatives, most management theoreticians believe that the best solution is salvaging the employee wherever possible. To do this may require changes in organizational structure, process, and philosophy.

It should also be noted that many cases which result in disciplinary dismissal among police officers relate to situations where the constable has committed a criminal offence. Such situations allow management only limited options in seeking alternative solutions.

Chapter VII

CONCLUSION

The value of an employee is far too great for management to neglect in planning for the future in the effort to ensure that the organization remains healthy. In police management some of the problems go beyond the labour relations context and may enter the political arena, particularly where the issue is one of public trust. This exacerbates an already delicate balancing act between the interests of the constable, management, and the public. Reality dictates that all of these interests must be accommodated to some degree in order to be able to achieve a workable solution to the problems faced in the area of police discipline, and particularly disciplinary discharges.

The intent of this paper is to provide an overview of the disciplinary discharge practices and procedures of Canadian federal and provincial police management; to comment on some of the labour relations issues involved in that practice; and to consider some of the options and models which exist now as possible alternatives, in order to point in the direction of potential changes. Whether these changes occur will depend on a number of factors.

It seems clear that there is a need for a multi-directional consultation process, with management, employees and the public exchanging views and concerns about the disciplinary process within law enforcement. The public interest should be more relevant in those areas involving police contact with the public, and less relevant where the matter is related more to labour relations.

Whether changes occur will depend largely on how receptive all parties are to initiatives from others, and on the ability of each party to consider seriously the concerns expressed in the course of consultations. Furthermore, police management needs to become more active as a lobby group for the improvement of the system through legislative amendments.

The greatest benefits, however, may lie in the changes to the philosophical and organizational structure of police forces. Clearly, the authoritarian management styles of the past will need to be discarded in order for police organizations to present a modern and flexible force that can compete for budgetary allocations, and function effectively on its share of the tax dollar. To accomplish these goals will require the implementation of effective and innovative managerial techniques, and a serious consideration of the experiences of the most progressive organizations, whether public or private.

NOTES

1. R.S.C., 1985, c. C-46.

2. W.B. Werther, *et al.*, Canadian Personnel Management and Human Resources, 2d ed. (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1985) at xi.

3. B.B. Boyd, Management Minded Supervision, 3d ed. (New York: McGraw-Hill, 1984) at 202.

4. *Ibid.* at 214.

5. J.R. Redeker, "Discipline, Part 1: Progressive Systems Work Only by Accident" (1985) 62:10 Personnel 8 at 8.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. J.R. Redeker, "Discipline, Part 2: The Nonpunitive Approach Works by Design" (1985) 62:11 Personnel 7 at 7.

9. D. Guth & R. Vogel, The Canadian Constable: An Endangered Species? (unpublished).

10. [1955] A.C. 457 at 489-490 (P.C.). *See also Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.) for an elaboration on this concept.

11. R.L. Jackson, "Police Labour Relations in Canada: A Current Perspective" in B.M. Downie & R.L. Jackson, eds, Conflict and Cooperation in Police Labour Relations (Ottawa: Dept of Supply and Services, 1980) 7 at 8.

12. [1979] 1 S.C.R. 311, 88 D.L.R. (3d) 671, cited to S.C.R.

13. *Ibid.* at 322-23.

14. *Ibid.* at 320.

15. [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 245, cited to S.C.R.

16. Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

17. *Supra*, note 15, at 560

18. *Ibid.* at 566.

19. (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson).

20. *Ibid.* at 329.

21. (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (F.C.A.).

22. Quoted in the judgment by the Federal Court of Appeal, *ibid.* at 279.

23. RCMP ERC Decision file 2000-90-005 at 13.

24. H.W. Arthurs, D.D. Carter & H.J. Glasbeek, Labour Law and Industrial Relations in Canada, 2d ed. (Toronto: Butterworths, 1984) at 113.

25. *Ibid.*

26. D. McPhillips & G. England, "Employment Legislation in Canada" in J.C. Anderson, M. Gunderson & A. Ponak, eds, Union-Management Relations in Canada, 2d ed. (Don Mills, Ont.: Addison-Wesley, 1989) 43 at 48.

27. *See Re Anchor Cap and Closure Corp. of Canada, Ltd* (1949), 1 L.A.C. 222.

28. R.S.C., 1985, c. R-10, as am. R.S.C., 1985, c. 8 (2d supp.) [hereinafter the *RCMP Act*].

29. *Royal Canadian Mounted Police Regulations*, 1988, SOR/88-361 [hereinafter the *RCMP Regulations*].

30. *RCMP Regulations*, Part III, ss. 38-58, pursuant to *RCMP Act*, s. 38.

31. *See, for example, Commissioner's Standing Orders (Grievances)*, SOR/88-363.

32. *See* R.S.C., 1985, c. 8 (2d Supp.), s. 16.

33. *RCMP Act*, sub. 45.46(2).

34. *See RCMP Act*, ss. 37-45.17.

35. *See RCMP Act*, ss. 41-42 for the range of penalties and the appeal procedure.

36. R.S.C., 1985, c. F-7. *RCMP Act*, subs. 42(4), 42(6).

37. A senior officer identified by the Commissioner for the purposes of discipline. *See Commissioner's Standing Order (Disciplinary Action)*, SOR/88-362.

38. *RCMP Act*, sub. 43(3).

39. *RCMP Act*, s. 45.

40. *RCMP Act*, sub. 45.1(8). See, *Commissioner's Standing Order (Representation)*, SOR/88-365.

41. *RCMP Act*, sub. 45.12(1)

42. *RCMP Act*, sub. 45.12(3) provides for (a) dismissal, (b) a direction to resign, (c) demotion, or (d) forfeiture of up to 10 days pay.

43. *RCMP Act*, s. 5.

44. *RCMP Act*, subs. 45.1(1), 45.14(1).

45. *RCMP Act*, sub. 45.15

46. *RCMP Act*, s. 25.

47. *RCMP Act*, sub. 45.15(4).

48. *RCMP Act*, subs. 45.15(5), 34(3).

49. *RCMP Act*, subs. 45.15(5), 35(13).

50. *RCMP Act*, sub. 45.16(6).

51. *Supra*, note 36; see, *RCMP Act*, sub. 45.16(7).

52. *RCMP Regulations*, para. 39(2)(b).

53. *RCMP Act*, sub. 43(8).

54. *RCMP Act*, sub. 45.18(1).

55. *RCMP Act*, sub. 45.18(6)

56. R.S.B.C., c. 331.1 [hereinafter the *BC Police Act*].

57. B.C. Reg. 330/75 [hereinafter *BC Regulation*].

58. *BC Regulation*, Appendix A

59. *BC Regulation*, sub. 33(1).

60. *BC Regulation*, s. 7.

61. *BC Regulation*, sub. 10(1); Appendix B, Form 2.

62. *BC Regulation*, s. 13; Appendix B, Form 3.

63. *BC Regulation*, s. 18. See *Joplin v. Chief Constable of the City of Vancouver* (1982), 144 D.L.R. (3d) 285, 2 C.C.C. (3d) 396, [1983] 2 W.W.R. 52 which declared a limit on the right to counsel in sub. 18(2) to be *ultra vires*.

64. *BC Regulation*, sub. 23(1).

65. *BC Regulation*, sub. 37(1).

66. *BC Regulation*, ss. 37(2), 38, 39.

67. *BC Regulation*, s. 40.

68. *BC Regulation*, s. 42.

69. *BC Regulation*, sub. 10(2).

70. *BC Regulation*, s. 34.

71. *BC Regulation*, sub. 26(4) has yet to be proclaimed.

72. R.S.B.C., c. 212.

73. (1983), 149 D.L.R. (3d) 405.

74. R.S.B.C. 1979, c. 212 as am. *Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, c. 24.

75. *BC Regulation*, Part 2, s. 50.

76. *BC Regulation*, para. 50(2)(g).

77. *BC Regulation*, para. 50(2)(h).

78. *BC Regulation*, para. 50(2)(i).

79. *1988-90 Collective Agreement Between the Vancouver Police Board and the Vancouver Police Union*, sub. 10.4(b).

80. *Ibid.*

81. *Ibid.*

82. *BC Police Act*, s. 56.

83. *BC Regulation*, sub. 52(5).

84. *BC Police Act*, s. 58.

85. *BC Police Act*, s. 57.

86. *BC Police Act*, s. 59.

87. *BC Police Act*, s. 60.

88. *BC Police Act*, sub. 60(2); *BC Regulation*, sub. 53(3).

89. *BC Police Act*, s. 63

90. *BC Police Act*, s. 64.

91. *BC Police Act*, s. 65.

92. R.S.O. 1980, c. 381 [hereinafter cited as *Ontario Police Act*].

93. *See* R.R.O. 1980, Reg. 791, as am. O. Reg. 74/84; O. Reg. 702/85 [hereinafter cited as *Ontario Regulation*].

94. S.O. 1984, c. 63 as am. S.O. 1986, c. 31, s. 1 [hereinafter the *Complaints Act*].

95. *Police Services Act, 1990*, S.O. 1990, c. 10, not yet in force [hereinafter *Police Services Act*].

96. *Ontario Regulation*, Schedule, para. 1(c)(ii).

97. *Ontario Regulation*, Schedule, para. 1(a)(vii).

98. *Ontario Regulation*, sub. 13(3).

99. For a discussion of the standard of proof under the *Ontario Police Act*, see *Kaye* (1986), 2 O.P.R. 697 (O.P.C.).

100. See *Ontario Regulation*, paras. 16(4)(a)-(c) for municipal constables and paras. 51(a)-(c) for members of the OPP.

101. See *Ontario Regulation*, paras. 20(2)(a)-(f) for municipal constables and paras. 51(8)(a)-(f) for members of the OPP.

102. See *Ontario Regulation*, for municipal constables, sub. 16(7) for minor offences, sub. 17(7) for major offences; for members of the OPP, sub. 51(7) for minor offences, sub. 52(6) for major offences.

103. See *Ontario Regulation*, s. 16 for minor offences, s. 19 for major offences

104. See *Ontario Regulation*, s. 58 for appeals to the Commission from the OPP, s. 24 for appeals from municipal forces.

105. *Complaints Act*, sub. 14(2).

106. *Ontario Regulation*, s. 23.

107. *Complaints Act*, sub. 11(4).

108. *Complaints Act*, s. 14.

109. *Complaints Act*, s. 18.

110. *Complaints Act*, sub. 19(3).

111. *Complaints Act*, sub. 23(15), made applicable by sub. 15(1).

112. *Complaints Act*, s. 16.

113. *Complaints Act*, sub. 23(1).

114. *Complaints Act*, subs. 23(15), (16) and (17).

115. *Complaints Act*, s. 24.

116. *Complaints Act*, s. 27. It would appear, though, that this section only applies to municipal forces.

117. See *Ontario Regulation*, para. 27(e) for municipal constables; s. 60 provides that the Commission may take similar action against a member of the OPP, provided that it has first conducted a formal inquiry pursuant to sub. 43(3) of the *Ontario Police Act*.

118. R.S.O. 1980, c. 228, para. 2(d).

119. *Ontario Regulation*, s. 27. It would appear, though, that this section only applies to municipal forces.

120. *Police Services Act*, ss. 56-71.

121. *Police Services Act*, s. 56.

122. *Police Services Act*, para. 56(a).

123. *Police Services Act*, s. 58.

124. *Police Services Act*, ss. 72-111.

125. *Police Services Act*, s. 59.

126. *Police Services Act*, s. 59.

127. *Police Services Act*, s. 68.

128. *Police Services Act*, sub. 60(9).

129. *Police Services Act*, sub. 61(1).

130. *Police Services Act*, sub. 61(3).

131. *Police Services Act*, s. 63.

132. *Police Services Act*, sub. 63(6).

133. *Police Services Act*, s. 64.

134. *Police Services Act*, s. 66.

135. *Police Services Act*, s. 62.

136. *Police Services Act*, ss. 75, 76.

137. *Police Services Act*, s. 80.

138. *Police Services Act*, ss. 82, 83.

139. *Police Services Act*, sub. 84(1).

140. *Police Services Act*, s. 85.

141. *Police Services Act*, ss. 86-88.

142. *Police Services Act*, s. 89.

143. *Police Services Act*, s. 90.

144. *Police Services Act*, s. 91.

145. *Police Services Act*, s. 93.

146. *Police Services Act*, s. 96.

147. *Police Services Act*, s. 97.

148. *Police Services Act*, s. 44.

149. *Police Services Act*, s. 104.

150. *Police Services Act*, s. 40.

151. *Police Services Act*, s. 47.

152. R.S.Q. 1977, c. P-13 [hereinafter *Québec Police Act*].

153. See *An Act respecting police organization and amending the Police Act and various legislation*, L.Q. 1988, c. 75, as am. L.Q. 1990, c. 27, [hereinafter *Bill 86*].

154. *Regulation Respecting the code of ethics and discipline of the members of the Sûreté du Québec*, O.C. 467-87, [hereinafter *QPF Regulation*]; *Regulation respecting the ethics and discipline of the policemen of the Communauté urbaine de Montréal*, R.R.Q., c. C-37.2, r. 1, [hereinafter *MUC Regulation*].

155. *MUC Regulation*, s. 15.

156. *QPF Regulation*, s. 33.

157. *QPF Regulation*, s. 45; *MUC Regulation*, s. 26.

158. *QPF Regulation*, s. 47; *see also MUC Regulation*, s. 28.

159. *MUC Regulation*, s. 41.

160. *QPF Regulation*, s. 75.

161. *MUC Regulation*, s. 62.

162. *QPF Regulation*, s. 78.

163. *QPF Regulation*, s. 81.

164. *MUC Regulation*, s. 10.

165. *QPF Regulation*, s. 11.

166. *See MUC Regulation*, ss. 2-4; *QPF Regulation*, ss. 13-15.

167. *Code of ethics of Quebec police officers*, O.C. 920-90.

168. *Bill 86*, ss. 36-50.

169. *Bill 86*, s. 58.

170. *Bill 86*, s. 64.

171. *Bill 86*, s. 91.

172. *Bill 86*, s. 94.

173. *Bill 86*, s. 96

174. *Bill 86*, s. 97.

175. *Bill 86*, s. 107.1.

176. *Bill 86*, s. 89.

177. *Bill 86*, s. 128.

178. *Bill 86*, s. 129.

179. *Bill 86*, s. 130.

180. *Bill 86*, ss. 133, 136.

181. *Bill 86*, s. 143.

182. *Bill 86*, s. 146.

183. *Bill 86*, s. 147.

184. *Bill 86*, s. 53.

185. *Bill 86*, s. 12.

186. R.S.B.C., c. 212.

187. S.O. 1990, c. 10, not yet in force.

188. H.N. Turk, "The 'Golden Handshake': An Alternative to Reduction in Force" in G.R. Ferris & K. Rowland, eds, Human Resources Management: Perspectives and Issues (Boston: Allyn & Bacon, 1988) 407 at 408.

189. *See Ackerman* v. *Diamond Shamrock Group*, 670 F.2d 66 (6th Cir. 1982).

190. Turk, *supra*, note 188 at 409.

BIBLIOGRAPHY

Anderson, J.C., M. Gunderson & A. Ponak, eds, Union-Management Relations in Canada, 2d ed. (Don Mills, Ont.: Addison-Wesley, 1989).

Arthurs, H.W., D.D. Carter & H.J. Glasbeek, Labour Law and Industrial Relations in Canada, 2d ed. (Toronto: Butterworths, 1984).

Boyd, B.B., Management Minded Supervision, 3d ed. (New York: McGraw-Hill, 1984).

Christie, I., Employment Law in Canada (Toronto: Butterworths, 1980).

Downie, B.M. & R.L. Jackson, eds., Conflict and Cooperation in Police Labour Relations (Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1980).

Ferris, G.R. & K.M. Rowland, eds., Human Resources Management: Perspectives and Issues (Boston: Allyn & Bacon, 1988).

Gibson, J.L., J.M. Ivancevich & J.H. Donnelly, Jr, eds., Organizations Close-up: A Book of Readings, 6th ed. (Plano, Tx.: Business Publications, 1989).

Guth, D. & R. Vogel, The Canadian Constable: an Endangered Species? (unpublished).

Kelly, W. & N. Kelly, Policing in Canada (Toronto: Macmillan, 1976).

Milkovich, G.T. & J.W. Boudreau, Personnel/Human Resource Management: A Diagnostic Approach, 5th ed. (Plano, Tx.: Business Publications, 1988).

Redeker, J.R., "Discipline, Part 1: Progressive Systems Work Only by Accident" (1985) 62:10 Personnel 8.

----------, "Discipline, Part 2: The Nonpunitive Approach Works by Design" (1985) 62:11 Personnel 7.

Werther, W.B., et al., Canadian Personnel Management and Human Resources, 2d ed. (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1985).

Whisenand, P.M. & F. Ferguson, The Managing of Police Organizations, 3d ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1989).

TABLE OF CASES

Ackerman v. *Diamond Shamrock Group*, 670 F. 2d 66 (6th Cir. 1982).

A.G. for New South Wales v. *Perpetual Trustee Co. Ltd*, [1955] A.C. 457 (P.C.).

Carpenter v. *Vancouver Police Board* (1983), 149 D.L.R. (3d) 405, (S.C.B.C.).

Joplin v. *Chief Constable of the City of Vancouver* (1982), 144 D.L.R. (3d) 285, 2 C.C.C. (3d) 396, [1983] 2 W.W.R. 52 (S.C.B.C.).

Kaye, (1986), 2 O.P.R. 697 (O.P.C.).

Nicholson v. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, 88 D.L.R. (3d) 671.

Re Anchor Cap and Closure Corp. of Canada, Ltd (1949), 1 L.A.C. 222.

Re Flewwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (F.C.A.).

Re Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l, Local 9-670 (1967), 1(A) Union- Management Arbitration Cases 328 (Anderson).

R. v. *Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, 45 D.L.R. (4th) 245.

Ridge v. *Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.).

LEGISLATION

CANADA

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

Criminal Code of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46.

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7.

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10 as am. R.S.C., 1985, c. 8 (2d supp.).

Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361.

Commissioner's Standing Orders (Disciplinary Action), SOR/88-362.

Commissioner's Standing Orders (Grievances), SOR/88-363.

Commissioner's Standing Orders (Representation), SOR/88-365.

BRITISH COLUMBIA

Industrial Relations Act, R.S.B.C. 1979, c. 212.

Police Act, R.S.B.C. 1979, c. 331.1.

Police (Discipline) Regulation, B.C. Reg. 330/75.

ONTARIO

Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act, S.O. 1984, c. 63.

Ontario Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228.

Police Act, R.S.O. 1980, c. 381.

Regulations, R.R.O. 1980, Reg. 791.

Police Services Act, 1990, S.O. 1990, c. 10 [not yet in force].

QUEBEC

Police Act, R.S.Q. 1977, c. P-13.

Regulation respecting the code of ethics and discipline of the members of the Sûreté du Québec, O.C. 467-87.

Regulation respecting the ethics and discipline of the policemen of the Communauté urbaine de Montréal, R.R.Q., c. C-37.2.

An Act respecting police organization and amending the Police Act and various legislation, L.Q. 1988, c. 75 as am. L.Q. 1990, c. 27.

Code of ethics of Quebec police officers, O.C. 920-90.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Renvoi pour raisons disciplinaires —

Une optique policière

DOCUMENT DE RECHERCHE 6

Renvoi pour raisons disciplinaires

Une optique policière

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. JS74-3/1-6
ISBN 0-662-58045-1

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

Directeur exécutif
Simon Coakeley

Ce document fait partie d'une série de documents de recherche que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public; celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Télécopieur: (613) 990-8969

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Série de documents de recherche

Numéro 6: Renvoi pour raisons disciplinaires

Directrice de la recherche:
Lynne Bennett

Avec le concours de:
Simon Coakeley
Yvonne Martin
Torsten Strom
Suzanne Gervais

Conseil:
Darrell Kean

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions -
Une analyse comparée
Les suspensions -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation -
Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales -
Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes -
L'impact de la procédure des plaintes
sur le système de discipline dans la police

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés -
Philosophie, théorie et pratique

AVANT-PROPOS

Ce document de recherche est le sixième d'une série présentée par la Direction de la recherche du Comité externe d'examen de la GRC à des fins de discussion. Sans la collaboration et l'aide de plusieurs personnes de la communauté policière à travers le pays, ce document n'aurait pas pu être rédigé. Le Comité désire remercier les personnes qui ont aidé à sa préparation.

Il était impossible de résumer les dispositions de toutes les lois des services policiers de toutes les provinces du Canada. Les renvois au droit jurisprudentiel fédéral et provinciaux sont présumés fidèles à compter du 1er décembre 1990. Les termes "renvoi" et "congédiement" sont employés dans les lois, les règlements et les conventions collectives se rapportant à la cessation de l'emploi pour des raisons disciplinaires et médicales; les deux termes sont employés dans le présent document et se rapportent à la cessation de l'emploi pour des raisons disciplinaires.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

Renvoi pour raisons disciplinaires -
Une optique policière

Table des matières

INTRODUCTION 1

THÉORIE DE LA GESTION 3

QUESTIONS JURIDIQUES 8
A. Le statut de l'agent de police dans la société 8
B. Questions relatives à la législation sur l'emploi et le travail 13

CARACTÉRISTIQUES ET PRATIQUES DES RENVOIS DISCIPLINAIRES DANS LA POLICE 18
A. La Gendarmerie royale du Canada 19
1) Généralités 19
2) La procédure disciplinaire 19
Actes criminels 21
3) Renvoi administratif 22
4) Dispositions diverses 22
Gendarmes stagiaires 22
B. Colombie-Britannique 23
1) Généralités 23
2) La procédure disciplinaire 23
Actes criminels 24
Conséquences de la législation du travail sur la procédure disciplinaire 25
Chefs de police 26
3) Dispositions diverses 27
Renvoi pour travail insatisfaisant 27
Policiers stagiaires 27
4) Plaintes du public 28
C. Ontario 29
1) Généralités 29
2) La procédure disciplinaire 29
Actes criminels 30
Chefs de police 31
3) Plaintes du public 31
4) Dispositions diverses 32
Renvoi pour travail insatisfaisant 32
Policiers stagiaires 33
5) La Loi sur les services policiers, 1990 33
"Partie V: poursuites disciplinaires" 33
"Partie VI: plaintes du public" 34
Dispositions diverses 35
D. Québec 36
1) Généralités 36
2) Procédure disciplinaire 36
Actes criminels 38
3) Dispositions diverses 39
Policiers stagiaires 39
Renvoi pour travail insatisfaisant 39
4) Le nouveau système 40
Dispositions diverses 42

CARACTÉRISTIQUES ET CONDUITE DES RENVOIS DISCIPLINAIRES DANS L'INDUSTRIE PRIVÉE 43
A. IBM Canada Ltée 43
B. Cominco Ltée (division de la C.-B.) 45

MODÈLES ET CHOIX DE RENVOIS DISCIPLINAIRES 48
A. Questions de discipline interne et questions d'éthique externe 48
B. Autres solutions du secteur privé 51
1) Indemnité généreuse de retraite (pont d'or) et renvoi doré 51
2) Reclassification professionnelle 53
3) Placement à l'extérieur de l'organisme 53
C. Résumé 54

CONCLUSION 55

NOTES 57

BIBLIOGRAPHIE 65

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS 66

DROIT JURISPRUDENTIEL 67

Chapitre I

INTRODUCTION

Le renvoi d'un employé qui n'a pas observé les normes de discipline établies par un organisme est souvent difficile et jamais agréable. Les graves conséquences pour l'employé renvoyé et les perturbations que le renvoi provoque dans l'organisation constituent des raisons suffisantes pour que cette mesure ne soit utilisée qu'en dernier ressort, une fois que toutes les mesures disciplinaires ont été épuisées. Ce point de vue est également valable pour les renvois disciplinaires dans les organismes du secteur public chargés de faire respecter la loi, comme par exemple, les corps de police municipaux ou la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

La procédure de renvoi d'un employé appartenant à un organisme du secteur public chargé de faire respecter la loi est peut-être la plus compliquée qu'on puisse trouver dans toutes les professions au Canada. Chaque province a le pouvoir de contrôler son corps de police grâce à une réglementation administrative et juridique; quant au gouvernement fédéral, il possède sa propre police -- la GRC -- qu'il contrôle grâce à des lois fédérales. En outre, lorsque la GRC passe un contrat de service avec une province ou une municipalité, elle peut être en partie soumise aux lois provinciales. Ce problème de compétence, fort complexe et touchant à la constitution, n'a pas encore été réglé de façon concluante par les tribunaux.

Ce document de recherche vise donc à présenter une vue globale du mécanisme de renvoi disciplinaire, en tant que composante de la gestion des ressources humaines, et cela, plus précisément dans le domaine de l'administration de la police. Il comprend une étude détaillée des diverses caractéristiques et façons de faire des organismes chargés de faire respecter la loi dans l'ensemble du Canada et insiste sur le cadre juridique qui permet de régler les questions d'inconduite dans la police par le mécanisme disciplinaire. Pour permettre des comparaisons, il expose brièvement la théorie générale de la gestion ainsi que l'expérience de deux entreprises du secteur privé. En outre, il donne une vue d'ensemble des questions relatives aux lois du travail appropriées. Enfin, dans le but de stimuler la

discussion, il présente divers modèles et options pour l'élaboration d'une politique. Pour rester dans les limites des documents déjà parus, ce rapport ne tire pas de conclusion, pas plus qu'il n'adopte de point du vue spécifique sur la question des renvois disciplinaires.

Bien qu'il ne s'agisse que d'un rapport provisoire, une des idées de fond est que, même si la direction ne peut pas faire grand-chose pour éviter que les employés n'enfreignent le code de discipline, le règlement ou le Code criminel[1], elle peut par contre faire beaucoup pour assurer que son personnel est bien encadré et bien stimulé. Pour entreprendre l'élaboration d'une politique destinée à la création d'un mécanisme disciplinaire, il faut bien comprendre tous les facteurs qui existent dans le milieu de travail et tenir compte de la nature particulière que revêt la tâche de faire observer la loi, en tant que profession et en tant que service public.

Chapitre II

THÉORIE DE LA GESTION

La gestion vise fondamentalement à faire fonctionner une organisation de façon efficace, et la discipline chez le personnel concourt entièrement à ce but. Le rôle de la discipline est d'établir des règles de travail et de comportement et de les faire observer en imposant des sanctions à ceux qui les enfreignent. Dans le monde du travail, la sanction ultime est, bien entendu, le renvoi; toutefois, le renvoi d'un employé constitue également un échec de la discipline. Pour être utile, une mesure disciplinaire doit entraîner l'amélioration du comportement de la personne qui a dérogé aux règles de conduite. Pour doter les employeurs de moyens leur permettant de parvenir à cette amélioration, les théoriciens de la gestion ont créé tout un ensemble de modèles de la discipline. Ces modèles, qui représentent les étapes d'une évolution, se sont perfectionnés au fur et à mesure que progressait notre compréhension du comportement humain.

Au début, les méthodes disciplinaires reposaient sur la croyance que des méthodes dures, répressives, qui ne tenaient pas compte du point de vue de l'employé, étaient les meilleures pour contrôler le personnel. L'employeur embauchait ses employés selon son bon plaisir et pouvait les renvoyer à sa guise.

L'agitation du monde du travail qui a commencé au début du siècle ainsi que l'énorme bouleversement économique causé par la dépression des années 1930, ont amené des changements dans les relations entre employeurs et employés. La montée des syndicats, les réformes progressives de la loi consécutives au développement de la classe moyenne, ainsi que les changements d'attitude du monde judiciaire, tout cela a contribué à la création de nouvelles théories en gestion, théories qui voient beaucoup plus dans l'employé une ressource précieuse.

De plus, la recherche du profit a incité les employeurs à abandonner l'idée que le travailleur n'a pas d'importance: la recherche d'une amélioration de la productivité et du profit a joué un rôle de premier plan pour faire valoir l'idée qu'un travailleur est précieux en tant que personne et qu'il faut le traiter d'une façon qui favorise une plus grande productivité grâce à des encouragements répétés. Les nouvelles théories sur les ressources humaines et sur la gestion financière ont mis en évidence qu'une entreprise ne peut se permettre de renvoyer ses travailleurs comme bon lui semble: le coût et l'effort pour remplacer le travailleur renvoyé nuisent à l'efficience et se traduisent par une diminution de la compétitivité. On a observé que "le succès ou l'échec d'une organisation dépend de sa réussite à obtenir, conserver et retenir ses ressources humaines"[2].[TRADUCTION]

Cette évolution des théories de la gestion et de l'organisation a également eu des effets sur l'administration des organismes de police, bien que pour des raisons autres que la recherche du profit. Les corps de police, tout commes les autres services publics, gagnent à être efficaces et à bien répondre aux besoins de leurs mandants. Ainsi, au fur et à mesure que de nouvelles théories et techniques naissaient dans l'entreprise privée et dans l'industrie, ces théories et techniques finissaient par imprégner la mentalité des dirigeants de la police et de ses théoriciens de l'organisation. Malheureusement, il y a toujours un décalage entre la mise en application de nouvelles idées dans le secteur privé et leur adoption par les organismes policiers. Ce décalage est surtout dû au conservatisme dans les méthodes de gestion utilisées par l'administration de la police mais aussi à la difficulté d'adapter des concepts qui sont essentiellement axés sur le secteur privé et la recherche du profit, aux facteurs spécifiques qui concernent le statut d'agent de police dans le contexte de l'administration de la police. Ces facteurs sont étudiés en détail ci-après.

La notion de discipline constructive est au coeur de la théorie contemporaine de la gestion; on l'a décrite comme [TRADUCTION]

> mettant en jeu le développement et l'apprentissage; il ne s'agit pas d'une idée négative aux connotations de châtiment et de vengeance. Une saine discipline favorise le contrôle de soi. En réalité, on peut voir dans la discipline une force qui édifie et non pas qui sape le moral. La discipline est en fait un mode de pensée. Il lui faut un sens solide du

> commandement, la création d'une atmosphère saine ainsi qu'un enseignement avisé[3].

Contrairement à la discipline négative, qui insiste sur le châtiment et la répression, la discipline constructive vise à éduquer l'employé. Il s'agit de persuader celui-ci que les règlements qui régissent le comportement du personnel bénéficient à tous et que l'employé a des responsabilités tout autant que des droits. Enfreindre les règles de conduite revient à refuser les responsabilités qui sont indissociables des droits. Ainsi, on peut dire que [TRADUCTION]

> La discipline est faite de l'entraînement et de la formation d'une main-d'oeuvre pleine de cohésion et dont les membres s'efforcent d'atteindre les objectifs de la direction. L'action disciplinaire a pour but de former et de modeler, un but qu'il ne faut jamais perdre de vue quand on prévoit et met en oeuvre ce genre d'action. La sanction n'a pas sa place dans l'idée de discipline[4].

Actuellement la "discipline progressive" est généralement considérée comme la méthode la plus efficace pour régler les problèmes relatifs à la gestion des ressources humaines. En bref, la discipline progressive comporte une série de conséquences de plus en plus fortes en réponse aux récidives d'infraction d'un employé à son travail. Après la première infraction, le supérieur donne un avertissement oral ("counselling") au travailleur. Un deuxième manquement amène un blâme écrit, un troisième entraîne en général une suspension disciplinaire (sans salaire), et toute violation ultérieure est considérée comme un motif de renvoi. De cette façon, on donne plusieurs chances à l'employé de s'améliorer, et suffisamment d'avertissements pour qu'il sache que des récidives entraîneront son renvoi. Les arbitres ont manifesté leur préférence pour cette méthode car, en tant que théorie du châtiment, elle semble la plus juste à l'égard de l'employé.

Bien que le concept de discipline progressive soit largement répandu, il est loin de faire l'unanimité. On a fait valoir que même si cette méthode suit les recommandations des arbitres et correspond aux principes indiqués dans la plupart des ouvrages sur les ressources humaines, et même si elle améliore

énormément la discipline, il n'y a guère de discipline, de toute façon, sur les lieux de travail[5]. Certains prétendent que divers aspects de la notion traditionnelle de discipline progressive font que celle-ci ne constitue pas un remède efficace aux maux qui affligent le travail en Amérique du Nord. Un des problèmes est que l'objectif qu'elle vise est trop restreint ou tout simplement mauvais. Son but est d'obliger le personnel à observer les règles et consignes de l'employeur[6]. D'aucuns soutiennent que cet objectif doit aller plus loin, qu'on doit promouvoir les employés qui ont le sens des responsabilités, responsabilités qu'ils s'efforcent d'assumer - le respect des règlements n'étant alors qu'accessoire[7]. D'autres éléments viennent compliquer le problème: l'attention portée au comportement antérieur, à l'employé-problème plutôt qu'à l'employé qui a un problème; l'insistance donnée au châtiment plutôt qu'à la résolution du problème, la façon infantile de traiter l'employé, la création d'une situation de conflit, enfin l'absence d'aide véritable à l'employé pour lui permettre de s'amender.

D'après James Redeker, la solution consiste à transformer cette approche en une méthode qui renforce le comportement satisfaisant de l'employé, grâce à des récompenses ou à de l'aide, en lui donnant l'occasion de participer à la solution d'un problème, enfin, en le traitant avec respect et tact. Si l'employé ne s'amende pas, le renvoi viendra toujours au bout du compte, mais cette façon de faire assure que l'employé admet sa part de responsabilité dans cet échec.

Dans la discipline progressive "non répressive", l'idée fondamentale est qu'il faut insister sur ce qui est satisfaisant, dans la mesure du possible, en encourageant le travailleur à se considérer comme une personne responsable, qui participe à un effort concerté pour atteindre un objectif commun.

Pour Redeker, il ne fait aucun doute que la discipline progressive "non répressive" exige davantage de compétence et d'efforts de la part des supérieurs, mais il affirme que [TRADUCTION] "si l'employeur veut un personnel qui soit aussi productif que possible et s'il désire maximiser le rendement sur l'investissement que représente la formation de ce dernier, la seule voie possible est celle d'une discipline non répressive, exercée par des supérieurs bien formés"[8].

Il va sans dire que l'administration de la police est, sur bien des points, différente de celle des organismes du secteur privé, motivés par le profit; cependant, les arguments soulevés par Redeker méritent d'être étudiés sérieusement. On peut soutenir que tout responsable du personnel, qu'il soit du secteur privé ou public, désire améliorer la productivité de ses employés tout en maintenant un bon moral chez ces derniers; les arguments de Redeker fournissent un point de départ pour y parvenir. Reste à savoir si l'administration de la police, avec ses particularités juridiques et organisationnelles, se prête à une conception de ce genre.

Chapitre III

QUESTIONS JURIDIQUES

À bien des égards, la profession de policier est sans équivalent. Le statut juridique de l'agent de la paix dans la société a des conséquences diverses, non seulement quant aux responsabilités de ce dernier envers la population, mais aussi dans le domaine des relations de travail, et plus précisément du droit du travail. Cette partie du rapport étudie certaines de ces questions et leurs conséquences.

A. Le statut de l'agent de police dans la société

En common law, l'agent de police a diverses responsabilités:

i) c'est un officier de justice

ii) il est responsable devant la magistrature

iii) il est membre d'un corps policier

iv) il a prêté serment d'empêcher le crime

v) il est au service de la collectivité[8]

Cette liste montre que l'agent de police joue de multiples rôles dans la société, le maintien de la loi n'en étant qu'un parmi les autres. Il faut bien comprendre les relations qui existent entre l'agent de police, le public et l'état. Au Canada, ce problème se complique du fait de l'existence de deux traditions policières distinctes: d'abord, la Gendarmerie royale du Canada, organisme fédéral, para-militaire, contrôlé par l'état, et qui a la réputation d'être calquée sur la Royal Irish Constabulary; ensuite, la police municipale, calquée sur le modèle de la London Metropolitan Police créée par Sir Robert Peel en 1829, dont les membres jouent essentiellement le rôle d'agent de la paix.

Le policier municipal est un agent de police chargé de la common law, dont les relations de travail avec le chef de la police ou avec la commission municipale sont décrites dans l'extrait suivant du cas *A.G. for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. Ltd:* [TRADUCTION]

> Il y a une différence fondamentale entre la relation d'un domestique envers son maître et celle du détenteur d'un poste public envers l'état qu'il est réputé servir. L'agent de police entre dans cette dernière catégorie. Son autorité est directe, elle n'est pas déléguée, et l'agent de police l'exerce comme il l'entend du fait de sa charge: c'est un exécuteur de la loi, qui exerce des droits légaux indépendamment de tout contrat. Cette différence fondamentale est reconnue dans le fait que sa relation avec le gouvernement n'est pas décrite en langage courant comme étant celle d'un serviteur avec son maître[10].

Cette observation vaut également pour la relation qui existe entre un membre de la GRC et le Commissaire de la GRC. Cette différence entre la relation maître-serviteur, relation contractuelle qu'on trouve dans le secteur privé, et la situation de l'agent de police en tant que détenteur d'une charge publique, a pour conséquence que les procédures ordinaires de renvoi qui figurent dans la législation du travail sont inapplicables au fonctionnement disciplinaire existant dans l'organisation policière. La raison en est que les principes de la législation du travail reposent sur les relations contractuelles entre maître et serviteur. Nous verrons toutefois que la version actuelle des relations de travail au sein des organismes du secteur public chargés de faire respecter la loi a adopté certaines caractéristiques de la relation traditionnelle maître-serviteur, par le biais de la convention collective.

Jusqu'à tout récemment, et comme les autres membres du secteur public, les employés des organismes de police n'avaient pas le droit de négocier collectivement. Comme l'écrit Richard Jackson: [TRADUCTION]

> Même si l'on peut affirmer que les associations de policiers ne sont nullement nouvelles au Canada, il est exact de mentionner que ce n'est qu'au cours des dernières années que ces associations ont adopté le style des syndicats, dans leurs stratégies, leurs tactiques et autres comportements, quand elles discutent avec la direction[11].

Il faut noter que, même si toutes les juridictions du Canada n'autorisent pas la police à négocier des conventions collectives, à l'heure actuelle, il est généralement exact d'affirmer que l'existence des associations de policiers a transformé les relations entre la direction et les agents de police et les a amenées à une situation qui ressemble beaucoup plus au genre de relations existant entre syndicat et direction qu'à la structure hiérarchique et autoritaire traditionnelle qui caractérisa la police pendant la plus grande partie de ce siècle. Le juge en chef Laskin l'exprime on ne peut plus clairement dans son jugement *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissionners of Police*[12], dans lequel il déclare:

> Je ferais remarquer ici qu'il convient de réexaminer l'ancienne règle de common law, qui dérive essentiellement du droit de la Couronne et qui porte que le titulaire d'une charge à titre amovible peut être destitué sans motif et sans préavis. C'est un anachronisme à l'époque des conventions collectives qui se sont répandues dans les emplois des secteurs public et privé et protègent largement de la destitution arbitraire les employés qui ne peuvent invoquer le statut de titulaire de charge[13].

Le cas Nicholson a marqué un tournant car il a établi les paramètres des relations entre l'agent de police et la direction. Comme le souligne le juge en chef Laskin:

> Je tiens à souligner ici que la Loi et ses règlements d'application ont relégué l'expression "à titre amovible" dans les reliques du droit de la Couronne qui ne régit plus les rapports entre les agents de police et les comités ou conseils municipaux[14].

Bien que le cas Nicholson ait eu pour conséquence l'élaboration de garanties pour les agents de police en ce qui concerne non seulement les renvois mais aussi les mesures disciplinaires, il ne faut pas oublier que le policier est toujours le détenteur d'une charge, avec des pouvoirs qui découlent de la loi, pouvoirs qui prennent effet lorsqu'il prête serment. On peut donc considérer le policier comme occupant une position qui se situe quelque part entre la notion traditionnelle du policier en tant que personne détenant un poste "à titre amovible" et l'idée moderne de l'employé du secteur privé, protégé par une convention collective et par des lois sur l'emploi et le travail.

Ce point de vue est mis en évidence par les codes de déontologie - détaillés et d'une portée considérable - qui caractérisent le milieu de la police. Il peut être facile pour un agent de police de dépasser, par excès de zèle, les limites qu'il est tenu de respecter dans l'exercice de ses fonctions, comme on peut le constater dans *R. c. Wigglesworth*[15]. Ce genre d'excès peut conduire, non seulement à une action disciplinaire interne justifiée par une infraction alléguée à un code de déontologie, mais aussi à des accusations criminelles contre l'agent. On trouve rarement ce niveau de responsabilités dans d'autres professions.

Il arrive que ce niveau de responsabilités conduise les agents à soutenir que l'action parallèle des mesures disciplinaires internes et des accusations criminelles à l'extérieur entraîne une dualité de poursuites pour un même fait. Dans le cas *Wigglesworth,* l'accusé était un membre de la GRC qui s'était livré à des voies de fait sur un homme détenu pour conduite en état d'ébriété. Le gendarme a été accusé par la GRC de faute professionnelle grave; de plus, il a été poursuivi pour acte criminel. Il a alors invoqué la dualité de poursuites pour un même fait. À la Cour suprême du Canada, la question a tourné autour du paragraphe 11 h) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[16]. Celle-ci déclare que:

> Tout inculpé a le droit:
>
> ...
>
> h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

L'honorable Madame le juge Wilson a rejeté l'argument de dualité de poursuites pour un même fait et a déclaré:

> À mon avis, si une affaire en particulier est de nature juridique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'art.11. Elle relève de cet article de par sa nature même. Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir

> la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée[17].
>
> ...
>
> Je conclus que l'appelant en l'espèce n'est pas jugé ni puni de nouveau pour la même infraction. Les "infractions" sont totalement différentes. L'une porte sur une question de discipline interne. L'accusé a été déclaré coupable d'une infraction majeure ressortissant au service dont il a, par conséquent, rendu compte à sa profession. L'autre infraction est une infraction criminelle de voies de fait. L'accusé doit maintenant rendre compte de sa conduite à la société en général[18].

En résumé, on peut affirmer que la situation des agents de police a radicalement changé depuis le début du siècle. Même si l'origine de leur autorité est restée la même, les policiers ont réussi à obtenir une plus grande emprise sur des questions comme la discipline et le renvoi, en partie grâce à la reconnaissance juridique du policier en tant que fonctionnaire ayant des droits semblables à ceux des autres employés. Les normes professionnelles de l'emploi et du travail en sont arrivées à régir en grande partie les relations entre le policier et la direction, ce qui a permis une certaine prévisibilité dans le domaine des questions professionnelles.

La discipline reste un secteur qui est presque entièrement régi par les lois. Des codes de déontologie complets assurent que les corps policiers figurent parmi les organismes les plus réglementés du secteur public, cela pour tenir compte de l'autorité que les policiers exercent sur la population.

Il faut mentionner que les diverses juridictions au Canada peuvent avoir des réglementations très différentes de leur police, d'où la difficulté de faire un exposé général qui s'applique à plus que quelques provinces et peut-être à la GRC. Cette dernière est elle-même un cas à part puisque son personnel n'a pas le droit de négocier collectivement. La quatrième partie de ce rapport traite plus en détail de la discipline au sein de la GRC et dans les provinces.

B. Questions relatives à la législation sur l'emploi et le travail

Il fut un temps où les employeurs pouvaient embaucher et congédier leurs employés à leur gré: l'employé n'avait aucun recours si l'employeur décidait de le renvoyer, ne serait-ce que par caprice. Cet état de choses a commencé à changer au 19e siècle alors que, pour répondre aux abominables conditions de travail qui régnaient dans nombre de centres urbains, on a élaboré des lois sur le travail. Les milieux dirigeants ont riposté aux tentatives d'organisation des travailleurs en poursuivant les meneurs en vertu du common law, sous l'accusation de conspiration. Cette procédure s'est avérée inefficace à enrayer la force croissante des ouvriers qui se regroupaient afin de donner plus de poids à leurs exigences pour de meilleures conditions de travail.

Même si le cadre juridique des conditions de travail a radicalement changé depuis un siècle, le fondement juridique, qui est essentiellement de nature contractuelle, est resté le même. De nos jours, il existe un vaste cadre juridique, sous forme de lois sur le travail, qui protège les travailleurs non syndiqués de toute action arbitraire de la part des employeurs. Trois sources de droits et obligations sont à l'origine de ce cadre: la loi, des obligations contractuelles spécifiques et enfin des obligations contractuelles implicites. Quant aux travailleurs syndiqués, ils sont également soumis à la convention collective négociée entre leur syndicat et l'employeur, convention qui, si la loi le permet, peut l'emporter sur les dispositions légales.

Le cadre juridique impose à l'employeur certaines obligations envers l'employé. Ces obligations comprennent des questions comme le salaire minimum, la salubrité et la sécurité du milieu de travail, le versement régulier du salaire et un préavis raisonnable de licenciement, sauf en cas de renvoi justifié.

Les employés ont obtenu un grand nombre de droits grâce à une évolution des lois et de la common law, mais simultanément ils ont eu, dans le cadre du contrat, des obligations à remplir envers leur employeur. Ces obligations comprennent l'obéissance aux ordres légitimes, la compétence, la loyauté,

le respect des règles du lieu de travail et l'exécution du travail assigné. L'employé qui ne se soumet pas à ces obligations risque, en fin de compte, un renvoi disciplinaire.

D'une façon générale, la plupart des dispositions juridiques actuelles stipulent qu'un employeur peut congédier un employé sans motif; toutefois, l'employeur doit donner un "préavis raisonnable" à ce dernier avant l'entrée en vigueur du renvoi. De multiples facteurs peuvent modifier la définition du "préavis raisonnable": le genre de travail, l'ancienneté, le rang, la possibilité de trouver un autre emploi et l'âge de l'employé. Tout ceci peut varier selon les conventions collectives.

Pour qu'un employeur ait le droit de renvoyer un employé en se servant de la procédure de renvoi disciplinaire, il faut qu'il ait un motif valable. Le problème est de déterminer ce qui constitue le motif valable: par exemple, est-ce qu'un employeur peut renvoyer un employé qui est arrivé une fois en retard? Qu'en est-il si l'employé est en retard tous les lundis? Une autre question est celle de savoir si un employé peut être mis à la porte pour ses activités à l'extérieur de son lieu de travail. Dans quelles circonstances? Les tribunaux et les arbitres du travail ont répondu à quelques-unes de ces questions. Par exemple, dans le cas *Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l Local 9-670*[19] il a été arrêté que, pour qu'une société puisse justifier un renvoi disciplinaire pour une question de comportement à l'extérieur du lieu de travail, elle doit prouver que: [TRADUCTION]

1) la conduite du plaignant nuit à la réputation ou au produit de la société

2) la conduite du plaignant empêche l'employé d'exercer ses fonctions de façon satisfaisante

3) le comportement du plaignant entraîne le refus, la réticence ou l'incapacité des autres employés à travailler avec lui

4) le plaignant a été coupable d'une infraction grave au Code criminel, et, de ce fait, sa conduite porte préjudice à la réputation de la société et de son personnel

5) du fait de cette conduite, la société a du mal à mener à bien ses fonctions pour une gestion efficace de ses usines et un bon encadrement de son personnel[20].

La question de savoir si l'employeur doit remplir tous ces critères ou si l'un d'eux suffit à justifier un renvoi disciplinaire n'a toujours pas été éclaircie. Dans *Flewwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board*[21], l'arbitre a déclaré à l'audience de la Commission: [TRADUCTION]

> À mon avis, il suffit que l'employeur montre que la conduite de l'employé a provoqué une des conséquences énoncées dans *Millhaven* pour justifier la sanction disciplinaire... Il est intéressant de voir, dans les conditions de *Millhaven* que la conduite de l'employé n'a pas à être obligatoirement "criminelle" pour justifier le renvoi, mais qu'elle doit plutôt être telle qu'il peut en résulter l'une ou l'autre des cinq conséquences énumérées[22].

Il semble ainsi que l'arbitre penche pour l'idée qu'il suffit d'une des cinq conditions pour justifier un renvoi. Lors de l'appel, la Cour fédérale d'appel a approuvé les conclusions de l'arbitre sur la question de savoir si le cas *Millhaven* s'applique et n'est pas entrée dans les détails du test.

Le Comité externe d'examen de la GRC a également eu l'occasion d'examiner le test qui a été établi dans *Millhaven*. Dans le cas du dossier 2000-90-005, le président, en appliquant ce critère a déclaré que: "La plupart des cinq éléments du critère Millhaven ayant été respectés, je conclus, en me fondant sur l'affaire Flewwelling que, comme il n'y a pas suffisamment de circonstances atténuantes, le congédiement est la peine qui s'impose dans la présente affaire."[23]. Cette déclaration semble inclure deux éléments supplémentaires, qui n'avaient pas été mentionnés initialement dans *Millhaven* et dans *Flewwelling*. On peut interpréter la déclaration comme exigeant que les cinq conditions soient remplies en majorité, pour justifier le renvoi; de plus, la mention des circonstances atténuantes semble indiquer que même si les cinq conditions sont remplies, l'existence de circonstances atténuantes peut empêcher le renvoi. La détermination de ce qui constitue une circonstance atténuante semble être une question de fait.

La conclusion de ces cas est que la signification de *Millhaven* n'est pas plus évidente. Ces cas ont plutôt créé une certaine ambiguïté quant aux critères réels qu'il faut établir en justification d'un renvoi

pour inconduite en dehors du lieu de travail. La Cour fédérale doit dissiper cette ambiguïté dans les plus brefs délais.

Un employeur peut également renvoyer un employé lorsqu'il y a récidive de petites infractions aux normes de conduite, à la condition que l'employé ait été averti que son comportement était blâmable. Cette règle tient même si chaque incident, pris séparément, ne constitue pas un motif suffisant de renvoi sommaire. Toutefois, pour que l'employeur puisse renvoyer le travailleur, il faut qu'il se produise un incident qui dépasse les autres. Les incidents passés ne peuvent servir qu'à étayer le renvoi, lequel est précipité par la toute dernière infraction aux normes de conduite.

Pour récapituler, le renvoi d'un employé, parce que ce dernier ne répond pas aux normes de compétence fixées, est probablement ce qui est le plus difficile en l'espèce pour l'employeur. Ce renvoi était plus facile autrefois car il reposait sur l'idée [TRADUCTION] "qu'en acceptant l'emploi, l'employé laissait croire qu'il était compétent pour exécuter le travail"[24]. Aujourd'hui, [TRADUCTION] "l'absence de compétence d'un employé qui fait de son mieux ne permet plus la sanction... Le droit de renvoyer sans préavis... ne peut s'appliquer qu'en cas d'une inconduite délibérée"[25].

Il y a d'autres parties de la législation générale sur le travail et l'emploi qui peuvent s'appliquer au travail du policier du secteur public. Au cours des vingt dernières années, la notion de renvoi implicite a pris une importance croissante. Il y a renvoi implicite quand [TRADUCTION]

> l'employeur modifie unilatéralement une condition fondamentale du contrat de travail, comme le montant du salaire, les responsabilités professionnelles, le statut ou le prestige, les avantages sociaux, les heures de travail. L'employé peut alors considérer que l'employeur renie son contrat et chercher à obtenir un recours légal[26].

L'employeur peut aussi tenter de contraindre l'employé à démissionner. Cette coercition peut se manifester sous la forme d'une contrainte ou d'actes visant à provoquer de la rancoeur ou de la

frustration[27]. Cette situation peut également être considérée comme un renvoi implicite et les arbitres chercheront à prouver que la démission a été provoquée par des pressions et que l'employé l'a donnée alors qu'il était émotionnellement perturbé.

La situation d'un employé stagiaire est généralement plus précaire que celle d'un employé régulier. Cette précarité est accrue du fait qu'actuellement nombre de conventions collectives permettent à l'employeur de renvoyer un employé en probation beaucoup plus facilement qu'un employé régulier. Au fond, le syndicat examine la décision de la direction de renvoyer un stagiaire avec plus d'indulgence que s'il s'agissait d'un employé régulier. On tolère cette norme à double régime tant que la direction apporte des preuves raisonnables pour justifier le renvoi du travailleur. Certains organismes (comme la police de la communauté urbaine de Toronto) ont des comités paritaires employés-direction qui étudient le dossier de l'employé avant d'avertir celui-ci de la décision de le renvoyer.

Il ne faut pas oublier que les conventions collectives peuvent modifier considérablement les dispositions statutaires. De plus, les codes du travail ou les lois sur les relations de travail des provinces peuvent également avoir une incidence sur la législation qui régit les relations entre employeur et employé.

Cet exposé a présenté un survol rapide et superficiel d'une partie très compliquée de la loi. Son but est d'indiquer au lecteur le contexte général au sein duquel se situe le problème des renvois disciplinaires dans les corps de police.

Chapitre IV

CARACTÉRISTIQUES ET PRATIQUES DES RENVOIS DISCIPLINAIRES DANS LA POLICE

Les employés peuvent être sanctionnés et renvoyés pour toutes sortes de raisons. Certains sont tout simplement incapables de répondre aux exigences de leur emploi, du moins aux yeux de leur employeur. D'autres s'adonnent, au travail, à des activités qui sont incompatibles avec des relations normales employeur-employé, d'autres encore s'adonnent, en dehors du travail, à des activités qui peuvent compromettre cette relation. Malheureusement, tout comme les autres professions, la police n'est pas à l'abri de ce genre de situation.

L'inconduite présumée, qu'elle soit au travail ou en dehors, peut être portée à l'attention de la direction de diverses façons. Parfois, la direction est le témoin direct d'une action fâcheuse, ou elle s'en rend compte à cause de ses conséquences (par exemple, une productivité médiocre). Il arrive aussi qu'un collègue signale le problème à la direction. Dans d'autres cas, c'est le public ou les médias qui font part à la direction d'activités qui n'ont rien à voir avec le travail. Encore une fois, la police n'est pas à l'abri de ces sources de renseignements.

Aux fins de l'exposé qui suit, il importe peu que la décision d'entamer une poursuite disciplinaire contre un agent de police résulte de renseignements obtenus à l'intérieur ou à l'extérieur. Toutefois, dans certaines provinces, il existe des différences dans la législation ou dans la façon de procéder, selon que la plainte est déposée par une personne de la population ou non: ces différences seront indiquées lorsque ce sera justifié.

Les poursuites disciplinaires sont habituellement des procédures utilisées à l'intérieur du système policier d'une juridiction donnée. En règle générale, les tribunaux ne sont pas impliqués dans les poursuites, et les appels de la sanction finale auprès des tribunaux sont rares. Toutefois, comme dans le

cas de toute mesure administrative, les tribunaux supérieurs se réservent le droit de veiller à ce que les règles de la justice naturelle et de l'équité soient respectées tout au long de la procédure; cette forme de surveillance est ce qu'on appelle la "révision judiciaire". Cependant, comme dans les autres domaines du droit administratif, les tribunaux sont réticents à intervenir relativement aux sanctions lorsqu'il n'y a pas, par exemple, de signe de vice de procédure.

A. La Gendarmerie royale du Canada

1) Généralités

Les membres de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC ou la Gendarmerie) sont soumis à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*[28], et au *Règlement de la GRC*[29], et en particulier au Code de déontologie[30], ainsi qu'aux Ordres permanents du commissaire[31]. Il faut bien noter que l'une des dispositions fondamentales des amendements à la *Loi sur la GRC*, amendements décrétés par le Parlement en 1986, a été la création de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP)[32]. La CPP a été créée pour étudier les plaintes du public relativement à la conduite d'agents et d'officiers de la GRC; elle n'a pas le pouvoir d'imposer de sanctions disciplinaires, mais elle peut adresser des recommandations au commissaire de la Gendarmerie, ce dernier étant tenu de répondre à ces recommandations[33]. Il arrive évidemment des cas où une plainte déposée à la Commission est suivie de mesures disciplinaires, toutefois, contrairement aux autres juridictions, au niveau fédéral, les plaintes du public et le mécanisme disciplinaire ont été nettement séparés.

2) La procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire de la GRC est énoncée dans la partie IV de la *Loi sur la GRC*[34]. Lorsqu'il y a présomption qu'un membre a dérogé au Code de déontologie, il y a enquête. En supposant que l'enquête confirme la présomption, il peut en résulter une poursuite disciplinaire soit officielle, soit informelle.

Le type de poursuite informelle possible dépend du rang de la personne qui prend la mesure et du membre contre qui celle-ci est prise. Il s'agit d'un mécanisme strictement interne, qui aboutit devant

le commissaire ou un commissaire-adjoint, selon le rang du membre[35]. La décision du commissaire est finale et exécutoire, bien qu'elle soit susceptible de révision par la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*[36].

Quand la Gendarmerie pense qu'une mesure disciplinaire informelle ne suffit pas et qu'elle veut intenter une poursuite disciplinaire officielle contre l'un de ses membres, l'officier compétent de ce dernier[37] doit faire préparer un avis qui sera signifié à l'intimé. L'avis doit indiquer l'article du Code de déontologie auquel le membre est supposé avoir dérogé ainsi que les détails sur lesquels cette assertion est fondée. De plus, en général, l'avis mentionne la sanction encourue.

Un comité d'arbitrage composé de trois officiers, dont l'un au moins doit être "un diplômé d'une école de droit reconnue par le barreau d'une province", est constitué pour entendre la ou les accusations[38]. Ce comité a le pouvoir d'assigner des témoins et de faire prêter serment, et il peut recevoir des éléments de preuve qui ne seraient pas recevables par un tribunal[39]. Les membres ont le droit d'assister aux séances du comité et ils peuvent se faire représenter par un avocat ou par un représentant procuré par la Direction des normes professionnelles de la GRC[40]. Même si la façon de faire ressemble, par bien des côtés, à un procès criminel, le comité prend ses décisions à partir de la prépondérance des probabilités[41]. Outre les mesures disciplinaires informelles indiquées précédemment, le comité peut imposer des sanctions allant jusqu'au renvoi[42]. Il faut noter que les gendarmes de la GRC sont nommés par le gouverneur en conseil (c'est-à-dire par le Cabinet fédéral)[43] et qu'ils ne peuvent être renvoyés ou rétrogradés que par un décret; il en résulte que les comités d'arbitrage ne peuvent que faire une recommandation de renvoi ou de rétrogradation d'un agent de police.

Le membre, ou l'officier compétent dont dépend ce dernier, qui tous deux constituent les parties de la poursuite, peut en appeler de la décision du comité d'arbitrage devant le commissaire de la GRC, sur des points de droit ou de fait[44]. Avant d'entendre l'appel, le commissaire doit soumettre la question

au Comité externe d'examen de la GRC (CEE), à moins que le membre ne demande que la question ne soit pas référée, auquel cas le commissaire a le choix de faire droit ou non à la requête[45].

Le Comité externe d'examen est créé par la partie II de la *Loi sur la GRC*. Il se compose d'un président (à plein temps) et de quatre membres à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en conseil[46]. Quand le président du CEE reçoit un dossier, lequel comporte le compte rendu de la séance devant le comité d'arbitrage ainsi que les dépositions des parties qui interviennent lors de l'appel[47], il décide, après l'avoir étudié, si les mesures proposées le satisfont et, le cas échéant, il en avise le commissaire et les parties; sinon, il peut constituer une audience *de novo* ou peut enquêter lui-même sur la question puis communiquer ses conclusions et ses recommandations au commissaire et aux parties[48]. Si le président opte pour l'audience, il désigne le ou les membres du Comité qui tiendront cette dernière; les membres désignés tiennent l'audience et font part de leurs conclusions et de leurs recommandations au commissaire et aux parties[49].

Dès réception des conclusions et des recommandations du CEE, le commissaire revoit le dossier - qui comprend les éléments présentés au comité d'arbitrage - les dépositions des parties, les éléments présentés au Comité externe d'examen ainsi que toute nouvelle déposition des parties. Le commissaire est tenu de revoir tous ces éléments et de rendre sa décision; s'il n'accepte pas les recommandations du CEE, il doit justifier son refus[50]. La décision du commissaire est finale, bien qu'elle puisse être réexaminée par la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*[51].

Actes criminels

Un acte qui donne lieu à une accusation criminelle peut également servir de motif à une accusation de dérogation au Code de déontologie. En outre, le Règlement de la GRC[52] stipule qu'une condamnation pour acte criminel est considérée comme conduite honteuse. D'une façon générale, la GRC pense qu'il n'y a aucune raison de différer la poursuite en vertu de la *Loi sur la GRC* jusqu'à ce que la poursuite au criminel soit terminée car agir de la sorte pourrait donner lieu à la contestation des mesures disciplinaires en vertu

de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. De plus, la *Loi sur la GRC* stipule qu'une audience doit être convoquée au plus tard un an après que les faits et l'identité de ce membre ont été divulgués[53].

3) Renvoi administratif

La *Loi sur la GRC* et le *Règlement de la GRC* prévoient une procédure non disciplinaire pour mettre fin à la relation d'emploi entre la Gendarmerie et ses membres ou pour la modifier. Le motif qui permet d'entamer ce mécanisme est décrit ainsi:

> Le renvoi ou la rétrogradation d'un officier peut être recommandé, ou tout autre membre peut être renvoyé ou rétrogradé, pour le motif, appelé dans la présente partie "motif d'inaptitude", qu'il a omis, à plusieurs reprises, d'exercer de façon satisfaisante les fonctions que lui impose la présente loi, en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance qui lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender[54].

Cette procédure est pratiquement identique au mécanisme disciplinaire, cependant, le gendarme stagiaire n'a pas la possibilité de se présenter devant une commission de licenciement et de rétrogradation et ne peut que soumettre une déposition écrite pour défendre le maintien de son emploi[55].

4) Dispositions diverses

Gendarmes stagiaires

Les recrues de la GRC sont soumises à une période de probation de deux ans. Pendant ce temps, elles sont astreintes aux mêmes normes disciplinaires que les autres gendarmes. Toutefois, étant donné que le CEE favorise les normes du droit du travail plutôt que celles du droit criminel, le renvoi d'un stagiaire pourrait être plus facile, l'ancienneté ne constituant pas une circonstance atténuante pour décider si le renvoi est justifié. De plus, un stagiaire qu'on a pu sanctionner risque plus de faire face à des mesures disciplinaires de renvoi (voir ci-dessus).

B. Colombie-Britannique

1) Généralités

En Colombie-Britannique, la fonction policière est assurée par la GRC - qui a signé un contrat avec la province et avec un certain nombre de municipalités - et par douze corps de police municipaux. Les *Police Act*[56] et *Police (discipline) Regulation*[57] règlent la conduite des corps de police municipaux ainsi que celui de la GRC dans la mesure où il n'y a pas incompatibilité entre cette législation et la *Loi sur la GRC*. Le *BC Regulation* de la Colombie-Britannique fixe un code de déontologie qui comprend quatorze manquements à la discipline[58].

2) La procédure disciplinaire

Aucune distinction n'est faite entre les manquements graves et les manquements mineurs, et il n'y a pas de limite précise aux sanctions possibles. Les sanctions vont de la réprimande à la recommandation faite à la commission (de police municipale) de renvoyer le membre du corps de police municipal[59]. Toutefois, une disposition prévoit que les réprimandes écrites peuvent être portées au livret officiel du membre ou à son dossier de service, sans recourir à la procédure officielle de discipline[60].

Si un membre d'un corps de police de la Colombie-Britannique doit faire l'objet d'une enquête, on lui notifie un avis de présomption de faute disciplinaire auquel il (ou elle) peut répondre[61]. Dans le cas où le directeur de la police décide, à partir des résultats de l'enquête, d'accuser le membre d'infraction à la *BC Police Act* ou au *BC Regulation*, on notifie à ce dernier un avis de poursuite disciplinaire officielle, avis qui mentionne les accusations ainsi que la sanction maximale demandée par l'autorité disciplinaire[62]. Il y a alors une audience à laquelle le membre peut se faire représenter par un avocat ou un représentant de son choix[63]. C'est à l'officier chargé de l'accusation que revient l'obligation d'établir les preuves d'une façon indiscutable[64].

L'audience peut être présidée par le chef de la police, par son délégué, ou par le président de la commission de la police municipale. Lorsque l'audience est présidée par le délégué du chef de la police,

le chef de police doit, dans les sept jours de la décision de son délégué, étudier la pénalité imposée, pénalité qu'il peut maintenir ou réduire mais qu'il ne peut pas alourdir[65]. Le membre peut faire appel de la décision du chef de la police, ou du président, auprès de la commission de la police municipale: l'appel est alors étudié à partir du dossier[66]. La commission peut maintenir ou modifier la sanction, ordonner une nouvelle audience ou rejeter l'accusation initiale[67]. Le dernier recours est l'appel - aussi à partir du dossier - auprès de la British Columbia Police Commission, laquelle dispose des mêmes pouvoirs qu'une commission de police municipale[68].

Actes criminels

Le *BC Regulation* prévoit spécifiquement les circonstances qui peuvent donner lieu à la fois à une accusation criminelle et à une poursuite disciplinaire. [TRADUCTION]

> 10(3) Quand un membre a été poursuivi pour une infraction punissable par voie d'acte d'accusation ou de déclaration sommaire de culpabilité et a été acquitté, on ne prendra contre lui, en vertu du présent règlement, aucune poursuite disciplinaire sous le chef des mêmes faits et circonstances.
>
> (4) L'alinéa (3) ne s'applique pas quand la poursuite judiciaire fait suite à des questions séparées et distinctes de celles qui ont fait l'objet de la poursuite criminelle.

Cette disposition semble imposer à la police d'attendre l'issue de la poursuite criminelle avant d'entamer la poursuite disciplinaire. Le *BC Regulation* exige également qu'aux fins de l'enquête criminelle, le membre soit entendu avant d'être notifié de l'avis de présomption de faute disciplinaire (formule 2)[69]. Enfin, on ne peut procéder à aucune poursuite disciplinaire après six mois à compter des événements ou après trois mois à compter de leur découverte[70]. En conséquence, quand il y a risque de double poursuite, on entame la procédure disciplinaire puis on la suspend dans l'attente des conclusions de la poursuite criminelle.

Conséquences de la législation du travail sur la procédure disciplinaire

La Colombie-Britannique est assez singulière puisque, en vertu de la *BC Police Act*, sa législation générale sur les relations de travail semble s'appliquer, du moins dans une certaine mesure, à la police: [TRADUCTION]

> 26(3) Sous réserve d'une convention collective, comme la définit l'*Industrial Relations Act*, le chef de la police et tout policier ou employé d'un corps de police municipal est:
>
> a) un employé de la commission,
>
> ...
>
> 26(4) La partie 6 de l'*Industrial Relations Act* ne s'applique pas pour sanctionner ou renvoyer un agent de police nommé en vertu de cette loi[71].

Il semble donc que, si un corps de police veut sanctionner un agent de police, il a le choix de le poursuivre en vertu de la *BC Police Act* et du *BC Regulation*, ou en vertu de l'*Industrial Relations Act*[72] et d'une convention collective négociée entre le corps de police et ses employés. Cette question a été traitée dans *Carpenter c. Vancouver Police Board*[73].

On a allégué que le gendarme Carpenter avait recélé des biens volés et avait fréquenté des criminels pendant très longtemps. Il a ensuite été accusé de recel, et simultanément été congédié de la police sous le motif que sa participation à une activité criminelle avait bel et bien contrevenu à son contrat de travail. Au procès, il a été acquitté, mais la police de Vancouver a refusé de le réintégrer. La police de Vancouver n'avait pas utilisé la procédure disciplinaire mais s'en était plutôt remise aux pouvoirs que lui conférait la convention collective et le *Labour Code*[74] tel qu'il était alors. En ordonnant la réintégration de l'agent Carpenter, le juge McKenzie a fait les commentaires suivants à la page 412: [TRADUCTION]

> Le législateur n'a pas expliqué comment on peut appliquer des lois qui se chevauchent. En l'absence de ces explications, force m'est de conclure que la *Police Act* et les règlements sont les seuls à s'appliquer aux questions de discipline interne et aux manquements à cette discipline dans la police, et excluent l'application du *Labour Code*. Lorsqu'un cas surgit, il faut décider s'il met en cause un manquement à la discipline et, le cas

> échéant, s'en tenir strictement aux procédures prévues par la *Police Act* et les règlements. La liberté de décider n'est pas en cause, mais le policier est exposé à un énorme danger et il a droit aux garanties que le législateur a prévues à son intention; je pense tout spécialement à des avantages comme le fait d'imposer la charge de la preuve à l'autorité qui présente l'accusation et de devoir établir cette accusation au-delà d'un doute raisonnable. Par opposition, devant un comité d'arbitrage, la norme ordinaire de la preuve repose sur la prépondérance des probabilités.
>
> ...
>
> L'avis de renvoi que le chef de la police a lu n'est pas sans équivoque: il allègue l'association de criminels et le délit de recel. Il parle d'infraction fondamentale et de reniement du contrat de travail en tant qu'agent de police. Je suis incapable de soutenir que cette troisième catégorie de justification pour un renvoi existe.
>
> ...
>
> Il appartient à l'autorité disciplinaire de décider si l'inconduite rapportée par le chef de police constitue une ou des infractions au code de déontologie. La réponse pourrait bien être que l'inconduite ne constituait pas une infraction à ce code puisque, en fin de compte, le policier a été acquitté.

Il semble donc que la police ne puisse pas utiliser la procédure établie dans la convention collective comme moyen d'éviter l'interdiction, contenue dans le *BC Regulation,* de sanctionner un agent de police pour des faits pour lesquels il (ou elle) a été acquitté(e) en vertu du Code criminel. Toutefois, il ne semble pas que le tribunal ait interdit d'engager des poursuites en vertu de l'*Industrial Relations Act* (qui a remplacé le *Labour Code*) dans le cas de piètres résultats qui justifient le renvoi.

Chefs de police

Le *BC Regulation* contient une disposition spéciale traitant de l'imposition de sanctions à un chef de police ou à son adjoint[75]. Toute présomption d'infraction à la déontologie doit être référée au président de la commission municipale, laquelle nomme un enquêteur. Ce dernier peut être le chef de police d'une autre municipalité, un avocat ou un enquêteur attaché au Ministère du procureur général. L'enquêteur fait un rapport au président et celui-ci décide de porter ou non une accusation. En cas d'accusation, une audience est tenue devant la commission municipale selon les règles qui s'appliquent aux autres audiences. Si l'accusation est prouvée, on ne peut que congédier le chef de police, l'inviter à démissionner ou le

réprimander[76]. Le sous-chef est passible des mêmes sanctions que celles qui s'appliquent aux autres membres[77]. Il peut y avoir appel - à partir du dossier - auprès de la commission de police de la Colombie-Britannique[78].

3) Dispositions diverses

Renvoi pour travail insatisfaisant

Il n'existe aucune disposition spécifique dans la *BC Police Act* ni dans le *BC Regulation* qui permette à la police de se débarrasser d'un membre dont le travail n'est pas satisfaisant. De même, il n'y a pas de disposition concernant les chefs de police dont le travail est inacceptable pour la commission municipale. Dans le cas de membres ordinaires, la police ne peut qu'attendre et espérer que l'agent en question commette un délit criminel ou disciplinaire. Comme la plupart des chefs de police ont un contrat à durée déterminée - cinq ans généralement - la commission municipale peut attendre que le contrat soit échu et ne pas le renouveler.

Policiers stagiaires

La *BC Police Act* ne contient aucune disposition particulière au sujet des policiers stagiaires. Chaque municipalité prend ses propres mesures, selon la convention collective passée avec ses agents de police. À Vancouver, une recrue est en probation pendant 18 mois, ceci pour déterminer si elle est apte à remplir un emploi régulier[79]. L'agent stagiaire peut être renvoyé si l'on peut démontrer d'une façon satisfaisante qu'il est inapte à remplir un poste régulier[80]. [TRADUCTION]

> 10.4(d) L'aptitude d'un policier stagiaire à remplir un poste régulier doit être jugée à partir de facteurs comme:
>
> (i) son comportement
> (ii) la qualité de son travail
> (iii) sa capacité à travailler en harmonie avec les autres
> (iv) sa capacité à respecter les règles de fonctionnement et les règles administratives établies par l'employeur[81].

Du fait que ces dispositions fonctionnent en dehors de la *BC Police Act*, elles sont soumises aux clauses sur les griefs de la convention collective. Si l'employeur prend des mesures contre un stagiaire, celui-ci (celle-ci) peut demander au syndicat d'étudier l'affaire et de la porter en arbitrage, tout comme pour n'importe quel grief dans l'industrie privée.

4) Plaintes du public

La partie 9 de la *BC Police Act* contient une disposition spéciale traitant de l'interaction entre la procédure disciplinaire et les plaintes provenant du public. Les plaintes peuvent être réglées de façon informelle[82]. Même si la police peut toujours instituer une poursuite disciplinaire contre l'un de ses membres, elle n'a pas le droit d'utiliser, dans les procédures officielles, les aveux que celui-ci a faits lors de la séance informelle de règlement[83].

Toute plainte qui n'est jugée ni frivole ni vexatoire[84] fait l'objet d'une enquête[85] dont les conclusions sont communiquées au plaignant, à l'agent de police et au commissaire aux plaintes (qui fait partie de la *BC Police Commission*)[86]. L'agent ou le plaignant peut demander une enquête auprès de la commission de police municipale[87]. Si personne ne demande d'enquête, et s'il y a lieu de prendre des mesures, le processus disciplinaire normal suit son cours[88].

Lorsqu'il y a tenue d'une enquête, la commission municipale tranche la question soit en ordonnant une sanction, soit en décidant qu'aucune sanction ne sera imposée[89]. Le plaignant ou le policier municipal peut demander l'autorisation de faire appel auprès de la *BC Police Commission*[90]; si cette autorisation est accordée, il y a une audience *de novo*, à la suite de quoi la Commission émet un ordre final imposant une sanction ou rejetant la plainte déposée contre l'agent[91].

C. Ontario

1) Généralités

Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Ontario se trouve dans une situation assez singulière. Tous les corps de police de l'Ontario sont régis par la *Loi sur la police*[92] et par le *Règlement*[93]. De plus, la police de la communauté urbaine de Toronto (police de la CUT) est soumise à la *Loi sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto*[94]. Le gouvernement de l'Ontario a indiqué son intention d'étendre le mécanisme de la *Loi sur les plaintes* aux autres corps de police et l'assemblée législative de l'Ontario a adopté le projet de loi 107[95]. Le présent rapport examine la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et la police de la CUT, dans l'état actuel de la loi. Il souligne également les changements qui entreront en vigueur quand la *Loi sur les services policiers* sera proclamée.

2) La procédure disciplinaire

La *Loi sur la police de l'Ontario* classe les manquements à la discipline en infractions graves et infractions légères, la différence entre les deux catégories étant essentiellement une question de degré. Le *Règlement de l'Ontario* contient une annexe complète (Code des infractions) qui énumère 51 infractions, ces infractions allant de la fainéantise ou du bavardage au travail[96] à la culpabilité d'acte criminel ou d'infraction punissable après une déclaration sommaire de culpabilité en vertu du *Code criminel* (Canada)[97]. Dans la pratique, les deux corps de police agissent comme si toutes les infractions étaient graves, car la gamme des condamnations possibles est plus grande dans le cas des infractions graves et parce que les appels de mesures prises dans le cas d'infractions mineures conduisent à des enquêtes *de novo*, ce qui ne se fait pas pour les appels d'infractions graves.

Normalement, les deux corps de police mènent des enquêtes internes et amorcent une procédure de discipline interne. Cette procédure est semblable à celle qui est utilisée en Colombie-Britannique: l'agent a le droit d'être représenté par un avocat ou par un mandataire[98]; la police a l'obligation de prouver les accusations en se basant sur la prépondérance des probabilités[99]. La gamme des sanctions est définie selon que les charges sont mineures ou majeures: une infraction mineure peut conduire à une sanction

allant de l'avertissement à la suppression du salaire[100] alors qu'une infraction grave peut conduire à la réprimande ou au renvoi, sanctions qui peuvent être imposées à la place d'autres peines ou concurremment à celles-ci[101].

Dans le cas de la PPO, on fait des recommandations quant à la culpabilité de l'agent et à la sanction appropriée au chef de police ou au commissaire. Celui-ci (celle-ci) peut soit infirmer, soit confirmer la condamnation et maintenir, alléger, commuer ou remettre la peine[102]. Si le membre d'un corps de police municipal fait appel, la commission de la police municipale (à Toronto, la Commission de la police de la communauté urbaine de Toronto) revoit le dossier dans le cas d'une infraction grave ou, dans le cas d'une infraction mineure, organise une nouvelle audience; la commission a les mêmes pouvoirs que le chef de police. La commission de police municipale constitue la dernière instance d'appel pour les infractions mineures[103].

Un membre de la PPO fait appel directement auprès de la commission de police de l'Ontario (la Commission), et il n'y a pas d'audience *de novo*: la Commission prend sa décision à partir du dossier bien que, dans des cas exceptionnels, elle accepte de recevoir de nouvelles preuves s'il s'agit d'infractions mineures. La Commission entend les appels concernant les infractions graves de tous les corps de police municipaux et de la PPO. L'appel est étudié à partir du dossier et l'acceptation de nouvelles preuves ne se fait que dans des circonstances exceptionnelles. Les décisions de la Commission sont finales et sans appel, bien qu'elles puissent faire l'objet d'une révision judiciaire[104].

Actes criminels

Traditionnellement, la poursuite disciplinaire est suspendue jusqu'à ce qu'on ait réglé les accusations criminelles relatives à la même infraction, bien que ni la *Loi sur la police de l'Ontario* ni le *Règlement de l'Ontario* n'exigent une telle suspension. De même, rien n'oblige à interrompre les mesures disciplinaires si le membre a été acquitté par les tribunaux criminels. En fait, la *Loi sur les plaintes* indique

d'une façon précise qu'il n'est pas obligatoire de suspendre les mesures disciplinaires en attendant les conclusions des poursuites criminelles[105].

Chefs de police

Les chefs des corps de police municipaux peuvent être sanctionnés pour avoir dérogé au Code de déontologie, de la même façon que les policiers qui ont été accusés d'une infraction grave. La commission de police municipale, ou un juge nommé par elle, dirige les audiences et impose des sanctions qui vont de la réprimande au renvoi. On peut faire appel de ces sanctions auprès de la Commission[106]. Aucune disposition ne traite de mesures disciplinaires à l'égard du commissaire de la PPO.

3) Plaintes du public

À Toronto, une personne peut déposer une plainte relativement à la conduite d'un agent de la police de la CUT auprès de trois instances: auprès de la police de la CUT, auprès du Bureau d'enquête sur les plaintes du public (le Bureau des plaintes), auprès du commissaire aux plaintes du public (le commissaire aux plaintes). Le Bureau des plaintes et le commissaire aux plaintes sont institués par la *Loi sur les plaintes*. Le Bureau des plaintes fait partie de la police de la CUT et dépend directement du chef de police. Le commissaire aux plaintes est une personne indépendante, nommée par le gouvernement provincial.

Le Bureau des plaintes enquête sur les plaintes déposées par toute personne étrangère à la police; il doit faire parvenir ses conclusions au plaignant, au commissaire aux plaintes et au chef de police[107]. Ce dernier peut faire porter des accusations criminelles, ordonner la formation d'une commission d'enquête, entamer une poursuite disciplinaire, conseiller ou avertir l'agent de police, ou il peut ne rien faire et aviser le commissaire et le plaignant de sa décision[108]. Le commissaire peut amorcer une enquête à propos d'une plainte[109] ou il peut ordonner à une commission d'enquête de tenir une audience[110].

Quand une poursuite disciplinaire contre un agent de police fait suite à la plainte d'une personne de la population, les dispositions spécifiques permettant au plaignant de prendre connaissance des preuves qui seront présentées ainsi que celles qui traitent de la recevabilité des aveux faits lors de la séance informelle de règlement s'appliquent. De plus, les preuves de l'accusation doivent être au-delà d'un doute raisonnable[111]. Les sanctions résultant d'une plainte du public peuvent faire l'objet d'un appel auprès d'une commission d'enquête instituée en vertu de la *Loi sur les plaintes* plutôt qu'en vertu des dispositions du *Règlement de l'Ontario*[112].

La commission d'enquête entreprend une audience *de novo*, sauf dans le cas d'un appel interjeté par un agent de police, auquel cas elle étudie l'appel à partir du dossier[113]. Qu'il s'agisse d'un appel ou d'une audience *de novo*, la Commission peut, avec des preuves certaines d'inconduite, imposer les mêmes sanctions prévues par le *Règlement de l'Ontario* pour les infractions graves ou légères[114]. Tout appel autre que pour de simples questions de fait relève de la cour divisionnaire[115].

4) Dispositions diverses

Renvoi pour travail insatisfaisant

Le *Règlement de l'Ontario* traite du droit de se départir des services de tout membre d'un corps de police et de renvoyer ou de mettre à la retraite un membre qui est incapable d'exercer ses fonctions pour des raisons d'invalidité physique ou mentale[116]. De plus, un membre d'un corps de police municipal ou de la PPO, qui ne remplit pas ses fonctions de façon satisfaisante ou qui en est incapable, ou dont la conduite compromet l'exécution du travail, peut également être rétrogradé, ou encore, avec l'accord de la Commission, mis à la retraite ou renvoyé[117]. En dehors de ces procédures, aucune disposition ne permet le renvoi puisque la *Loi sur les relations de travail*[118] de l'Ontario ne s'applique pas à la *Loi sur la police de l'Ontario*.

Policiers stagiaires

Le *Règlement de l'Ontario* ne porte pas sur le droit de se départir des services d'un agent stagiaire dans les dix-huit mois qui précèdent la date où celui-ci deviendra policier[119]. Il existe, au sein de la police de la CUT, un comité permanent pour les agents stagiaires. Ce comité est formé de trois personnes choisies par le chef et de trois autres choisies par l'association des policiers. Si la police désire renvoyer un stagiaire, elle doit le lui signifier. Si ce dernier veut contester le renvoi, il le fait auprès du comité permanent, dont la décision, prise à la majorité, est finale et ne peut être soumise à l'arbitrage au nom de la convention collective. La PPO ne semble pas avoir de disposition particulière pour régler le cas des policiers en probation.

5) La Loi sur les services policiers, 1990

"Partie V: poursuites disciplinaires"

La partie V de la *Loi sur les services policiers*[120] régit les principes disciplinaires dans la police de l'Ontario. Elle dresse une liste des comportements qui constituent une inconduite[121], y compris l'infraction à un code de déontologie prescrit[122]. Toute inconduite, apparente ou alléguée, fait l'objet d'une enquête[123]; si l'allégation provient d'une personne étrangère à la police, ou s'il en résulte le dépôt d'une plainte du public, on procédera conformément à la partie VI: Plaintes du public[124].

Quand le chef de police juge que l'agent est coupable d'inconduite mais que celle-ci n'est pas grave, on porte une réprimande au dossier de cet agent. Ce dernier peut émettre ses commentaires et peut refuser d'admettre la réprimande, qui, dans ce cas, ne sera pas inscrite à son dossier sans qu'il y ait eu une audition[125]. En outre, les corps de police et les associations de police peuvent négocier et se mettre d'accord sur l'imposition d'autres sanctions mineures ne nécessitant pas d'audition mais seulement l'assentiment du policier en cause[126].

Dans les cas les plus graves où il y a une audition, les règles ordinaires s'appliquent[127]. Si une accusation est portée en vertu d'autres lois provinciales ou fédérales, l'audition continue, à moins que le procureur général demande au chef de police de suspendre la poursuite[128]. Si la preuve de l'inconduite est établie de façon claire et convaincante, le chef peut imposer une sanction allant de la perte du salaire

pour un maximum de vingt jours, au renvoi[129]. Le renvoi ou la rétrogadation ne peut être imposé à l'agent de police que si ce dernier a été prévenu qu'il encourait cette peine[130].

Un policier municipal peut faire appel auprès de la Commission des services de police municipaux. Cette Commission juge de l'appel à partir du dossier, mais elle peut recevoir des éléments de preuve supplémentaires. La Commission peut confirmer, modifier ou annuler la décision précédente ou encore ordonner au chef de police de mener une nouvelle audition[131].

Un policier municipal qui n'est pas satisfait de la décision de la Commission des services de police municipaux[132], ou un membre de la PPO qui n'est pas satisfait des conclusions d'une audience interne[133], peut en appeler auprès de la Commission civile des services policiers de l'Ontario. Les dispositions qui s'appliquent aux Commissions municipales s'appliquent également à cette Commission[134].

Les chefs de police sont traités de la même façon que les autres agents, si ce n'est que leur première audition se fait devant la Commission municipale, sauf si le chef demande à ce qu'elle ait lieu devant la Commission[135].

"Partie VI: plaintes du public"

Une personne peut déposer une plainte auprès de n'importe quel corps de police ou auprès du commissaire aux plaintes du public. Quel que soit le lieu où la plainte est déposée, on remet des copies de cette plainte au commissaire, au chef de police et au bureau d'enquête sur les plaintes du public que chaque corps de police doit créer en vertu de la *Loi sur les services policiers*[136]. Ce bureau décide si la plainte se rapporte à une inconduite telle que la définit l'article 56 ou, avec le consentement du commissaire, si elle est classifiée plus correctement comme une enquête[137].

Une plainte peut se régler de façon officieuse et être retirée[138]; de plus, le chef de police peut décider que la plainte est frivole ou vexatoire ou faite de mauvaise foi[139]. Toutefois, dans l'un et l'autre

cas, le chef a quand même le droit d'entamer des mesures disciplinaires ou de les poursuivre conformément à la partie V[140].

Si la plainte est maintenue, il y a enquête[141], et le chef de police décide s'il faut abandonner l'affaire, réprimander le policier, tenir une audience disciplinaire en vertu de l'article 60, convoquer une Commission d'enquête ou entreprendre une poursuite criminelle[142]. Si le commissaire aux plaintes du public n'est pas d'accord avec les mesures prises par le chef de police, ou désapprouve la décision de tenir une audience conformément à l'article 60, il peut ordonner une audience devant une Commission d'enquête[143]; en outre, un policier ou une policière peut en appeler devant une Commission d'enquête des sanctions résultant d'une audience tenue en vertu de l'article 60 [144].

À moins de tenir une audience en vertu de l'article 60, la comission doit mener une nouvelle audience[145]. Si à l'audience on arrive, par des éléments précis et convaincants, à faire la preuve de l'inconduite, le chef de police peut proposer une sanction, et le comité d'enquête peut imposer une peine allant de la suppression du salaire pour un maximum de vingt jours, au renvoi[146]. Si l'appel porte sur autre chose que le fait lui-même, il relève de la cour divisionnaire[147].

Dispositions diverses

Ces dispositions paraissent, en gros, semblables à celles qui s'appliquent actuellement en vertu de la *Loi sur les plaintes*. Il faut aussi remarquer qu'un policier stagiaire peut faire l'objet d'un renvoi par la Commission municipale, pourvu qu'on lui ait expliqué les raisons du renvoi et qu'on lui ait donné l'occasion de répondre, oralement ou par écrit, selon ce que peut décider la Commission[148]. La *Loi sur les services policiers* stipule que si un agent de police démissionne, on ne peut pas créer une Commission d'enquête pour étudier la conduite de cet agent, à moins qu'il n'ait fait, dans les douze mois, une demande d'emploi auprès d'un autre corps de police ou ait commencé à y travailler[149]. La *Loi sur les services policiers* contient des dispositions pour réduire un corps de police, ou même pour l'abolir[150], ainsi que pour renvoyer un agent de police qui souffre d'une incapacité physique ou mentale, après l'avoir pou

raisonnablement[151]. Elle ne contient pas de disposition abordant le travail insatisfaisant ni prévoyant un traitement spécial pour les chefs de police.

D. Québec

1) Généralités

La *Loi de la police* du Québec[152], tout comme celle de l'Ontario, s'applique à la police provinciale, la Sûreté du Québec (SQ) et aux divers services de police municipaux de la province, comme par exemple le Service de protection de la communauté urbaine de Montréal (police de la CUM). Même si ces deux corps de police sont soumis à la même loi, la façon de chacun de traiter les questions disciplinaires est très différente. En septembre 1990 une nouvelle *Loi* a été proclamée au Québec[153]. Cette *Loi* crée un nouveau système pour traiter des plaintes du public contre l'inconduite des agents de police dans l'exécution de leurs responsabilités. Le nouveau système est discuté en détail ci-dessous. Il ne s'applique pas à des questions disciplinaires internes, ou à des plaintes concernant des incidents qui ont eu lieu avant le 1er septembre 1990.

2) Procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire traditionnelle de chacun des corps policiers est régie par des règlements distincts[154]; une plainte concernant la conduite d'un membre appartenant à l'un ou l'autre corps policier, d'où que provienne la plainte, est examinée par la section des affaires internes du corps de police en cause. Un rapport est fait au Comité d'examen des plaintes. Le Comité de la CUM se compose de sept membres: quatre sont des officiers de la police (au moins au rang d'inspecteur) et trois proviennent de l'extérieur de la police (pris dans un groupe ayant antérieurement fait l'objet d'un accord entre le syndicat et la direction)[155]. Le Comité de la SQ comprend cinq membres: deux officiers supérieurs de la Sûreté et trois personnes extérieures à la police[156].

Les Comités se limitent à l'examen des faits présentés par la section des affaires internes. Ils déterminent s'il y a matière à une poursuite disciplinaire ou si l'allégation est sans fondement. Dans le

cas où un Comité juge que l'allégation est bien fondée, il décide si l'audience qui s'ensuit doit avoir lieu devant une autorité désignée du corps policier ou devant un comité disciplinaire[157]. Si le Comité pense qu'il n'y a pas matière à poursuite disciplinaire, il

> ... peut, dans l'intérêt du public, de la Sûreté ou du membre faisant l'objet de la plainte, communiquer au membre par écrit, des remarques ou observations de nature à développer sa conscience professionnelle ou à prévenir la Commission de faute disciplinaire. Elles sont transmises au membre par l'intermédiaire de son commandant ou de son chef de service mais ne doivent pas être versées à son dossier personnel[158].

Dans le cas où l'affaire se poursuit devant une autorité disciplinaire désignée, l'éventail des sanctions est limité. A la police de la CUM, l'autorité disciplinaire peut recommander un avertissement, une réprimande, une mutation ou une suspension sans solde[159]. À la SQ, l'autorité disciplinaire peut recommander un avertissement, une réprimande ou une suspension sans solde[160]. Dans les deux cas, l'autorité disciplinaire ne fait que des recommandations au directeur général de la police, lequel peut maintenir, modifier ou ignorer les conclusions. À la police de la CUM, le directeur général peut renverser un verdict d'innocence pour le transformer en verdict de culpabilité[161]; cette possibilité n'existe pas dans le Règlement de la SQ, bien que le directeur général de la Sûreté peut décider de ne pas suivre une recommandation[162].

Le Comité de discipline de la police de la CUM comprend trois officiers de ce corps de police; celui de la SQ comprend deux officiers supérieurs de la Sûreté et une personne étrangère à la police, ou, dans les cas plus graves, un officier supérieur de la Sûreté et deux personnes étrangères à la police. Le Comité peut recommander n'importe quelle sanction parmi celles qu'une autorité disciplinaire a le droit de recommander. Enfin, il peut recommander la rétrogadation ou le renvoi. L'éventualité d'une rétrogradation ou d'un renvoi entre généralement en ligne de compte dans la décision du Comité d'examen des plaintes de référer une cause à un Comité de discipline plutôt qu'à une autorité disciplinaire.

Comme c'est le cas pour une autorité disciplinaire, le Comité de discipline ne peut que recommander une sanction. Le directeur général de la force policière peut maintenir, modifier ou ignorer les recommandations du Comité. À la SQ, la décision du directeur général de rétrograder ou de renvoyer un membre doit être autorisée par le Solliciteur général du Québec[163]. Tout appel se fait auprès d'un arbitre, lequel examine la pertinence de la sanction. Si l'arbitre conclut que la sanction ne convient pas, il est autorisé à l'annuler ou à la modifier.

Actes criminels

La *Loi* n'exige pas d'attendre les conclusions d'une poursuite criminelle avant d'entamer une poursuite disciplinaire. Dans les faits, la police de la CUM commence la poursuite disciplinaire, puis la suspend en attendant l'issue de la cause criminelle. La SQ considère les deux poursuites comme étant complètement distinctes et, traditionnellement, a mené les deux de front.

Le *Règlement de la CUM* ne contient pas de disposition spécifique traitant des conséquences de la condamnation criminelle d'un membre de la police de la CUM, toutefois,

> en tout temps, le policier doit faire preuve de dignité et éviter tout comportement de nature à lui faire perdre la confiance et la considération que requièrent ses fonctions ou à compromettre le prestige ou l'efficacité du service de la police de la Communauté[164].

Par opposition, le *Règlement de la SQ* contient une disposition spécifique:

> II. Le membre doit respecter l'autorité de la loi et des tribunaux et collaborer à l'administration de la justice.
>
> Constitue notamment une faute disciplinaire:
>
> a) le fait de contrevenir à toute loi ... de manière susceptible de compromettre l'exercice de sa fonction

> b) le fait d'être déclaré coupable ou de s'être avoué coupable d'une infraction au Code criminel sur une poursuite intentée au moyen d'un acte d'accusation ou de s'être avoué coupable à la suite d'une dénonciation pour une infraction au Code criminel qui, selon la dénonciation, devait être pousuivie au moyen d'un acte d'accusation[165];...

Il faut mentionner que, sauf si le délit est passible de poursuite au moyen d'un acte d'accusation, la seule façon dont dispose la SQ de sanctionner le policier qui contrevient à la loi est de prouver que l'infraction compromet l'exercice de sa fonction.

3) Dispositions diverses

Policiers stagiaires

La durée du stage probatoire est de un an dans les deux corps de police. Les deux conventions collectives prévoient qu'on ne peut renvoyer un policier stagiaire que pour une raison valable, par exemple, pour incompétence ou travail insatisfaisant. Le service du personnel du corps de police recueille des renseignements sur le travail du stagiaire et, s'il le juge nécessaire, recommande le renvoi au commandant. Il n'y a pas d'audition et le stagiaire ne peut pas déposer un grief pour le renvoi. Malgré cela, l'Association des policiers de la SQ, et celle de la CUM, ont toutes deux contesté avec succès des renvois de stagiaire en arguant que les résultats de l'évaluation du travail n'avaient pas été compilés convenablement. Devant les difficultés qu'elle a avec son système d'évaluation des résultats, la direction de la SQ trouve plus facile de renvoyer un membre par la voie disciplinaire plutôt qu'en utilisant la convention collective.

Renvoi pour travail insatisfaisant

Le *Règlement de la SQ* ainsi que le *Règlement de la CUM* prévoient tous deux que de ne pas travailler "avec diligence" ou "consciencieusement", ou faire preuve de négligence dans l'exercice de ses fonctions, constitue une faute disciplinaire[166]. Les éléments de preuve sont si difficiles à établir qu'aucun membre des deux corps de police, hormis des policiers stagiaires, n'a été renvoyé pour travail insatisfaisant en vertu de la *Loi de police* du Québec ou des conventions collectives.

4) Le nouveau système

Le nouveau système, au Québec, ne ressemble à aucun autre système actuel ou envisagé au Canada. L'Assemblée nationale du Québec a admis que certaines fautes disciplinaires pour lesquelles des policiers sont punis touchent à la question de la confiance de la population. Par ailleurs les accusations portées contre des policiers se rapportent pour la majorité à la discipline interne de la police et ne concernent pas des causes qui pourraient inquiéter la population.

D'après l'Assemblée nationale, les atteintes à la confiance du public relèvent de la morale ou de la déontologie (obligations morales) et nécessitent que le système disciplinaire leur accorde une attention et un traitement spéciaux. En conséquence, selon le nouveau système, toute transgression du Code de déontologie[167] par un policier sera réglée conformément au projet de loi 86. Une affaire qui ne concerne pas la déontologie est examinée selon les méthodes disciplinaires traditionnelles.

La première instance du nouveau processus est le Bureau du commissaire à la déontologie policière. Ce bureau comprend un commissaire (un avocat avec au moins 10 ans d'expérience) et trois commissaires-adjoints[168]. Le bureau reçoit et examine toute plainte déposée par une personne relativement à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses fonctions.

Le commissaire peut, avec l'accord des parties, arbitrer le litige[169] ou faire une enquête dont l'objet "est de permettre au commissaire d'établir s'il y a matière à citation devant le Comité de déontologie policière"[170].

74. Lorsque l'enquête est complétée, le commissaire procède à l'examen du rapport. Il peut alors:

1) rejeter la plainte, s'il estime qu'elle n'est pas fondée en droit ou qu'elle est frivole ou vexatoire, ou qu'il y a manifestement insuffisance de preuve;

2) citer le policier devant le comité de déontologie compétent s'il estime que la plainte le justifie;

3) transmettre le dossier au procureur général.

...

83. Outre les pouvoirs que lui confère l'article 74, le commissaire peut:

1) recommander au directeur du corps de police de soumettre le policier à une évaluation médicale ou à un stage de perfectionnement dans une institution de formation policière;

2) souligner à ce directeur la bonne conduite du policier;

3) soumettre à ce directeur toute recommandation qu'il juge utile à l'application du Code de déontologie.

Le niveau suivant du processus est le Comité de déontologie policière. Le Comité comprend trois divisions: une pour la SQ, une pour la police de la CUM et une pour les autres corps policiers municipaux de la province[171]. Les membres du Comité sont des avocats avec au moins cinq ans d'expérience, des agents de police et d'autres membres qui ne sont ni des avocats ni des agents de police[172]. Le président et trois vice-présidents doivent être des avocats avec au moins dix ans d'expérience[173]. Les agents de police pour chaque division sont nommés après consultation avec des représentants des services de police concernées et les autres membres sont nommés après consultation avec des organismes représentatifs des municipalités concernées[174]. Le Comité siège à trois membres (c.-à-d. un avocat, un agent de police et un membre qui n'est ni avocat ni policier) et la décision qu'ils rendent constitue la décision du Comité[175]. Les divisions du Comité entendent les accusations portées contre des policiers d'avoir dérogé à la déontologie, puis décident sur la question et étudient les décisions du commissaire à la déontologie policière[176]. Les divisions du Comité décident par un vote à la majorité [177] "si la conduite du policier constitue un acte dérogatoire au Code de déontologie et, le cas échéant, imposent une sanction"[178] qui consiste en un avertissement, une réprimande, une suspension sans salaire pour un maximum de 60 jours, une rétrogradation ou un renvoi[179].

Toute personne partie à une instance devant le Comité de déontologie policière peut interjeter appel de toute décision finale du Comité devant un juge de la Cour du Québec[180]. Même si la Cour peut examiner l'appel ou le dossier, elle a l'autorité d'entendre "toute nouvelle preuve utile et pertinente"[181]. La Cour peut confirmer ou rejeter les décisions du Comité de déontologie policière "et rendre alors la décision qui, selon lui, aurait dû être rendue en premier lieu"[182] et sa décision est sans appel et ne peut être soumise à un arbitre[183].

Dispositions diverses

Il y a une différence particulièrement intéressante par rapport à la procédure suivie actuellement au Québec et ailleurs au Canada: on peut faire une enquête sur un policier, apporter la preuve de l'inconduite de ce dernier et le sanctionner, même s'il a démissionné de la police avant que la procédure ne soit ne terminée[184]. Cette disposition vise à empêcher un policier de démissionner pour éviter une enquête et de se faire enrôler dans un autre corps de police. Le *projet de loi 86* ne s'occupe pas des policiers stagiaires, ne contient pas de disposition spéciale visant les chefs de police et n'aborde pas les questions de travail insatisfaisant. Le Code de déontologie, toutefois, somme le chef de police qui estime que la conduite d'un agent de police dans l'exercice de ses fonctions constitue un acte dérogatoire au Code de déontologie, de conseiller, par écrit, les personnes concernées de leurs droits en vertu du *projet de loi* 86 et de fournir une copie au commissaire à la déontologie policière[185].

Chapitre V

CARACTÉRISTIQUES ET CONDUITE DES RENVOIS DISCIPLINAIRES DANS L'INDUSTRIE PRIVÉE

Avant d'entreprendre l'étude des méthodes utilisées dans le secteur privé, une mise en garde s'impose. Comme le démontre clairement la partie IV de ce rapport, il faut relativiser toute idée de similitude dans les mécanismes disciplinaires qui existent dans les divers corps policiers à travers le Canada et bien se rendre compte qu'il existe, entre les diverses juridictions, des différences profondes à la fois dans la philosophie qui sous-tend la discipline et le renvoi des policiers et dans l'application de ces concepts. Cette diversité des méthodes est accentuée tout d'abord par les différences apparentes entre les secteurs public et privé et ensuite par le caractère très spécifique de la fonction de l'application de la loi, comme nous l'avons vu dans la partie II du présent rapport.

Pour ces raisons, toute tentative de comparaison peut sembler futile. Mentionnons cependant, qu'en dépit de ces réserves, on peut tirer profit d'une étude bien menée. En conséquence, ce rapport étudie les méthodes et le fonctionnement de deux entreprises industrielles du secteur privé: IBM Canada Ltée et Cominco Ltée (division de la C.-B.).

A. IBM Canada Ltée

IBM emploie environ 13 000 personnes, dont aucune n'est syndiquée. Un porte-parole d'IBM a indiqué que, contrairement à certaines idées en vogue, les employés non syndiqués de l'entreprise ne sont pas exposés à la précarité d'emploi comme cela existe peut-être ailleurs dans le secteur de la haute technologie. D'après ce même porte-parole, tandis que le taux moyen des départs frise généralement les trente pour cent dans l'industrie (des ordinateurs), ce taux est nettement plus faible chez IBM: il fluctue entre trois pour cent et cinq pour cent par an (les départs incluent les démissions, les renvois et les décès). IBM a toujours été considérée comme une entreprise dynamique dans sa conception des relations de travail, c'est pourquoi il peut s'avérer important, dans l'optique du présent rapport, d'étudier les facteurs

auxquels cette réputation est redevable ainsi que les raisons qui expliquent le taux élevé de satisfaction que l'on trouve au sein de son personnel.

Chez IBM, il n'y a pas de période d'essai pour les nouveaux employés; ceux-ci sont immédiatement traités comme partie intégrante de l'entreprise, ce qui signifie qu'ils ont droit sans attendre à tous les avantages sociaux accordés au personnel. Les conditions pour conserver son emploi sont les mêmes pour tous les employés de la société. Pour qu'un employé soit renvoyé, il faut qu'il ait commis une violation grave des règlements de l'entreprise. Par ailleurs, les employés peuvent être renvoyés pour des questions de rendement professionnel, mais il s'agit d'un processus très long; ce processus est brièvement décrit ci-après.

Tous les renvois pour violation des règlements font l'objet d'un examen par un comité d'arbitrage, et la responsabilité de la charge de la preuve est déterminée par la législation du travail de la province concernée. Parmi les comportements interdits et qui valent un renvoi immédiat figurent: le vol, le retard systématique, une attitude grossière et dérangeante au travail, enfin l'espionnage industriel. Bien qu'IBM ne puisse pas fournir de chiffres précis sur le nombre d'employés qu'elle a congédiés, il semble certain, si l'on en juge par le nombre des départs naturels, que relativement peu d'employés ont été mis à la porte. De plus, très peu d'employés mis à la porte par la société ont entamé des poursuites pour "renvoi injustifié". C'est peut-être là l'indicateur de toute l'attention qu'IBM accorde aux questions touchant la décision de renvoyer un employé.

À moins qu'il ne s'agisse d'un renvoi provoqué par une infraction au règlement -- qui entraîne normalement un renvoi motivé, sans préavis -- on peut souvent découvrir les causes du renvoi en examinant les résultats annuels du travail. L'entreprise évalue son personnel sur une échelle à cinq points: un (1) représente le maximun de l'échelle et cinq (5) le minimum. La société ne se préoccupe pas vraiment des employés dont le score tombe entre 1 et 4, bien que les augmentations salariales soient directement fonction du classement des résultats. Par contre, si un employé reçoit la note 5 pour son travail, la

compagnie entreprend des mesures de redressement. Il appartient au directeur de cet employé d'expliquer le piètre résultat, de mettre sur pied un plan d'action et d'établir un calendrier pour résoudre le problème. En outre, le directeur doit rencontrer l'employé pour lui faire clairement part des inquiétudes de la société et lui expliquer les conséquences qu'il peut encourir s'il n'arrive pas à assumer les fonctions prévues dans la description de son poste. L'exécution du programme de redressement n'est pas la responsabilité de l'employé seul; le directeur collabore étroitement avec ce dernier pour l'aider à régler le problème, à la satisfaction de tous. Si ces efforts ne parviennent pas à améliorer convenablement la situation, l'employé doit finalement être renvoyé . Toutefois, au moment du renvoi, IBM prend encore l'initiative de procurer à l'employé une aide psychologique ainsi que du counselling pour trouver un autre travail, le tout aux frais de la société.

Il va sans dire que le travail du directeur fait aussi l'objet d'une évaluation et que l'un des éléments que le supérieur doit évaluer est l'aptitude de ce directeur à régler efficacement les problèmes et à ne pas esquiver ses responsabilités dans le but de donner une meilleure impression à ses supérieurs.

La caractéristique marquante d'IBM -- une de celles qui valent à cette société son excellente réputation auprès des spécialistes en ressources humaines -- est sa façon de considérer son personnel comme sa plus précieuse ressource. L'entreprise fait un investissement considérable au tout début de la carrière d'un employé, avec l'idée que ce dernier reconnaîtra cet effort et cet engagement, et qu'en échange il offrira loyauté et dynamisme. Jusqu'à maintenant, il semble qu'IBM et son personnel aient tous deux largement tiré profit de cette philosophie.

B. Cominco Ltée (division de la C.-B.)

La division de la Colombie-Britannique de Cominco emploie environ 4 500 personnes. Ces employés sont représentés par deux syndicats: l'Office and Technical Workers Union et le Syndicat des métallurgistes unis d'Amérique. L'entreprise est tellement diversifiée qu'il n'a pas été possible d'élaborer un manuel définitif de directives et de règlements. En conséquence, il n'y a aucun mécanisme disciplinaire

officiel émanant de l'entreprise. Les syndicats et la société s'en remettent à leurs relations de travail traditionnelles, aux conventions collectives et à la *BC Industrial Act*[188].

Cominco applique la méthode des mesures disciplinaires progressives pour régler les problèmes avec le personnel, une méthode qui, d'après elle, s'est avérée relativement efficace pour la gestion de ses ressources humaines. Aux dires de la société, il n'y a pas eu de renvoi injustifié récemment, pas plus qu'elle n'a eu à faire face à des poursuites pour renvoi abusif. Les nouveaux employés syndiqués sont à l'essai pendant cinq mois, ou 360 heures, suivant le syndicat en cause. Par contre, s'il s'agit de cadres, le travail de ces derniers est évalué tous les six mois, bien que la société insiste sur le fait qu'il ne faille pas voir là une période de probation.

Cominco présente une situation intéressante et inhabituelle car elle traverse actuellement une phase de "contraction". De plus, elle ne compte pas uniquement sur les départs naturels et les retraites pour diminuer son effectif. Cette société remercie ses employés après un préavis convenable et avec une indemnité forfaitaire dont le montant est fonction de l'âge de l'employé, de la durée de ses services, de la situation qu'il occupait ainsi que de divers autres facteurs dont on tient généralement compte dans des situations semblables et auxquels les arbitres se sont largement référés dans des cas de droit du travail. Parmi tous les corps de police qui ont été étudiés à l'occasion de ce rapport, seul le service de police d'Edmonton remerciait son personnel de cette façon. Selon toute probabilité, rien n'empêcherait la généralisation de cette formule advenant que la direction et les employés en arrivent à un accord satisfaisant pour tous.

Ces deux études de cas présentent des méthodes innovatrices et efficaces de gestion des ressources humaines appliquées à la question des renvois disciplinaires. Il faut toutefois rappeler que ces exemples doivent être examinés en tenant compte des conditions particulières du secteur privé. Il n'en reste pas moins que ces modes de fonctionnement montrent qu'en étant particulièrement attentif aux employés, on peut obtenir de meilleures relations et, en conséquence, un personnel plus efficace et plus

motivé. Il est certain que les circonstances sont différentes, mais une attitude constructive peut régler des questions qui autrement resteraient insolubles.

Chapitre VI

MODÈLES ET CHOIX DE RENVOIS DISCIPLINAIRES

Outre les méthodes qui ont été décrites dans les deux exemples précédents, des directeurs de ressources humaines tant dans le secteur de la police qu'à l'extérieur ont mis au point d'autres mécanismes pour mettre un terme à la relation employeur-employé, de façon à minimiser les ennuis et les complications pour les deux parties. La présente section en décrit brièvement quelques-uns.

A. Questions de discipline interne et questions d'éthique externe

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la profession de policier est probablement la plus complexe de toutes les professions en ce qui concerne la discipline. C'est ainsi que, par opposition à la relation typique employeur-employé qui existe dans le secteur privé, dans la police cette relation est triangulaire. Le triangle est constitué de trois groupes qui ont un intérêt direct dans la question: ce sont, premièrement, les membres de la profession, membres qui ont la fierté de leur travail, qui éprouvent le besoin de se défendre contre les pressions externes et s'inquiètent du comportement de certains collègues qui montrent la profession sous un mauvais jour; deuxièmement, la relation traditionnelle employeur-employé qu'on trouve dans l'industrie privée et en vertu de laquelle l'employeur veille au fonctionnement harmonieux de l'organisation et aux relations publiques que cela comporte parfois ainsi qu'au contrôle des "fauteurs de trouble" parmi le personnel; troisièmement, et c'est peut-être le plus important, il y a la population qui manifeste très nettement, et de plus en plus fort, son intérêt à l'égard de la conduite des policiers et pour la sauvegarde de la confiance dont elle les honore, confiance que certains d'entre eux ne méritent pas toujours.

Pour donner un exemple de l'implication grandissante de la population dans la surveillance de la police, qu'il suffise d'évoquer le débat actuel qui porte sur la revendication du public pour qu'il y ait des Commissions indépendantes chargées d'étudier les allégations d'inconduite policière. Tandis que ce débat se polarise sur l'importante question de l'érosion de la confiance populaire, le fait d'ajouter un autre

intervenant (à savoir le public) ne fait que compliquer davantage la question déjà très difficile (ce qu'elle est incontestablement) de la discipline dans la police. De plus, comme nous l'avons indiqué précédemment dans les parties traitant des divers lois et règlements canadiens sur la police, lois et règlements qui régissent la conduite du personnel, le problème est exacerbé par le fait que les personnes qui sont impliquées dans cette question doivent venir à bout d'un enchevêtrement inextricable de règlements qui touchent en même temps à différents domaines de la législation. De toute évidence, le système a un besoin criant et grandissant d'être rationalisé.

Les syndicats et les associations de policiers ont exprimé des réserves sur le fait que le cadre disciplinaire soit surtout conçu pour traiter de comportements ou d'actions exclusivement axés sur la relation employeur-employé, tout comme les règlements qui régissent le comportement au travail -- par exemple la tenue vestimentaire et la ponctualité. On suggère que ces règlements disparaissent de la législation qui établit les codes de discipline et soient placés dans un contexte plus approprié, comme les dispositions sur les relations de travail qui traitent de la discipline interne. Les syndicats et associations de policiers se demandent si, par exemple, un policier qui est insubordonné ou qui se sert abusivement des biens de la police (sans mettre le public en danger) diffère en quoi que ce soit d'un employé du secteur privé qui commet les mêmes infractions. D'après eux, il n'y a pas de différence fondamentale, aussi ferait-on mieux de placer ce genre de problèmes dans le cadre des relations de travail.

Le Québec et l'Ontario ont essayé de régler la question par une nouvelle législation, législation destinée à répondre aux inquiétudes de la population à propos de l'action disciplinaire de plus en plus compliquée dans la police. Dans les deux provinces, un organisme externe à la police entre en jeu pour résoudre les plaintes provenant du public. Quand, à la suite d'une plainte, il y a poursuite disciplinaire, cet organisme exerce un contrôle appréciable sur la conclusion de cette poursuite. Toutefois, dans les deux provinces, les méthodes traditionnelles continuent de s'appliquer aux questions de discipline strictement interne. En conséquence, le policier coupable d'insubordination est toujours jugé au sein de la police, tandis que le policier coupable de grossièreté envers une personne de la population est jugé selon les nouvelles procédures.

La principale différence entre le système du Québec et celui de l'Ontario réside dans le genre d'événement qui déclenche l'implication de l'organisme externe. En Ontario, c'est une plainte émanant du public qui entraîne une poursuite en vertu de la partie Vi de la *Loi sur les services policiers* 1990[187] de l'Ontario tandis qu'au Québec, c'est une infraction au Code de déontologie policière qui entraîne l'utilisation des nouvelles procédures, qu'il y ait ou non une plainte déposée par un membre de la population.

Dans les deux systèmes, on a délibérément choisi, d'une part de tenir compte des intérêts du public pour déterminer les mesures disciplinaires appropriées, et d'autre part, de conserver les mécanismes traditionnels de jugement interne. Un autre point commun est le rejet, par les deux systèmes, du modèle de la GRC dans lequel il y a deux organismes externes (l'un pour étudier les plaintes du public et l'autre pour évaluer les mesures disciplinaires) qui se contentent de faire des recommandations au commissaire; au lieu de cela, les deux provinces ont choisi de laisser la décision finale à un organisme externe à la police.

Des deux provinces, c'est le Québec qui a établi la distinction la plus nette entre ce qui relève purement de la discipline interne, à savoir les questions inhérentes à la bonne administration de la police -- lesquelles ne soulèvent qu'un maigre intérêt dans la population -- et les questions externes qui posent le problème des relations du policier avec la société et de ses responsabilités à l'égard de cette dernière. Cette position est un pas dans la direction que préconisent les associations policières, et qui ferait que les questions purement internes seraient conduites d'une façon beaucoup plus proche de ce qui se fait dans le secteur privé, et ne donneraient pas lieu à des accusations quasi-criminelles, en vertu d'un code de déontologie. Est-ce ainsi que les choses tourneront effectivement? Dans quelle mesure la méthode ontarienne différera-t-elle vraiment de la méthode québécoise? Tout dépendra du système de réglementation que chaque province adoptera et de la façon dont les organismes externes de ces mêmes provinces se comporteront. Ce n'est qu'après plusieurs années d'expérience qu'on saura si ces deux méthodes répondent bien aux besoins et aux intérêts divergents des employés, de la direction et de la population.

B. Autres solutions du secteur privé

Le renvoi peut être compliqué et prendre beaucoup de temps. Cette opération est souvent source de frustration, à la fois pour l'employeur et pour l'employé, notamment lorsque ce dernier décide de contester la légitimité du "motif" invoqué par l'employeur. Les méthodes ci-dessous constituent des moyens possibles pour éviter les complications qui découlent du mécanisme officiel de renvoi. Les organismes du secteur privé ont reconnu leur utilité pour éviter les retards et la désorganisation résultant d'un processus de renvoi difficile. Il faut noter que ces méthodes conviennent mieux aux situations où la médiocrité des résultats d'un employé est en cause.

1) Indemnité généreuse de retraite (pont d'or) et renvoi doré

L'indemnité forfaitaire de retraite anticipée, le "pont d'or", que l'industrie privée accorde parfois à ses employés, est généralement offerte quand la carrière de la personne touche à sa fin, et ne constitue généralement pas une alternative au renvoi disciplinaire. Notons que certains corps de police admettent avoir offert une indemnité forfaitaire de retraite anticipée à des cadres supérieurs qui n'étaient plus très efficaces dans l'organisme. Lorsque le corps de police d'Edmonton a restructuré son service, il a proposé aux membres de la direction intermédiaire un forfait de retraite anticipée, mais les membres étaient libres d'accepter ou de refuser la proposition. Il n'y avait aucun aspect disciplinaire dans cette offre.

Le "pont d'or" peut être difficile à utiliser:

> La prime doit être suffisamment alléchante pour inciter les employés à l'accepter et ainsi éviter par la suite d'imposer des mesures de compression du personnel, mais il ne faut pas l'offrir à tout le monde. Une entreprise ne peut pas empêcher un employé important de prendre une retraite anticipée, mais elle n'est absolument pas obligée de lui offrir une indemnité pour l'inciter à la prendre[188].

Si l'entreprise qui offre de généreuses indemnités de retraite n'agit pas avec prudence, elle peut être confrontée à des problèmes juridiques. Il est important pour l'employeur de bien justifier la démarche, de

façon à ne pas se faire accuser ultérieurement d'avoir contraint l'employé à prendre sa retraite, et à éviter l'accusation que cette procédure contrevient à la législation sur les droits de la personne. Ce genre de situation s'est produit aux États-Unis[189].

Harry Turk cite quatre règles auxquelles les entreprises doivent se conformer quand elles envisagent d'instituer un programme de mise à la retraite avec "pont d'or": [TRADUCTION]

> 1. Il faut offrir aux employés une indemnité forfaitaire en échange de leur acceptation de prendre une retraite anticipée.
>
> 2. Le programme peut s'appliquer soit à tous, soit à quelques-uns seulement, mais de toute façon, il doit être absolument facultatif: il ne doit y avoir aucune représaille contre les employés qui refusent l'offre.
>
> 3. L'entreprise doit bien préparer la façon dont elle communiquera son offre aux employés: faire l'offre en privé et bien insister sur le fait que cette dernière n'a rien à voir avec les résultats du travail.
>
> 4. Tout employé qui décide d'accepter l'offre de l'entreprise doit signer une convention écrite qui stipule qu'il accepte volontairement de prendre une retraite anticipée en échange de l'indemnité (ou de certains avantages sociaux ou des deux) ainsi qu'une renonciation qui décharge la société de toute réclamation juridique qui pourrait lui être adressée en vertu de la législation sur les droits de la personne, des normes d'emploi ou de la législation du travail[190].

Si un employeur désire se débarrasser d'un employé qui est encore loin de la retraite, la méthode la plus courante est celle du "renvoi doré". On a recours à cette méthode essentiellement quand il n'y a pas d'autre moyen de mettre un terme à la relation employeur-employé dans le cas d'un employé-problème. L'entreprise offre tout simplement à celui-ci une indemnité forfaitaire pour l'inciter à démissionner volontairement. Cette méthode, comme celle de la mise à la retraite avec un "pont d'or", a surtout été utilisée dans les organismes privés, axés sur la rentabilité. Le coût de l'opération est considéré comme une charge supplémentaire mais indispensable pour l'entreprise: à long terme, il est plus avantageux de payer l'employé pour qu'il parte immédiatement que de le garder au travail. C'est une situation qui, évidemment, n'est agréable ni pour l'une ni pour l'autre partie, et qu'il faut autant que possible éviter.

2) Reclassification professionnelle

Si un employé ne répond pas aux exigences de travail de sa fonction, et que la direction s'est efforcée de l'aider à s'améliorer par les méthodes ordinaires, la reclassification peut constituer une alternative au renvoi motivé. Il se peut fort bien que l'employé ait de bien meilleurs résultats dans une autre fonction. En fait, si cette initiative est présentée avec délicatesse et sans idée de punition, l'employé peut accueillir avec empressement cette possibilité d'occuper un nouveau poste. Il faut absolument bien faire comprendre à l'employé qu'il a toute liberté d'accepter cette mesure, et cela pour éviter à l'entreprise de se faire accuser ultérieurement de renvoi déguisé. Cette méthode a été appliquée au secteur policier, par la GRC. Si, pour des raisons de santé, un membre ne peut plus accomplir ses fonctions de policier, il a le choix de retourner à un poste civil. Il peut ainsi continuer à travailler pour la Gendarmerie, conserver tous ses avantages sociaux, y compris la retraite, et avoir encore la satisfaction personnelle d'apporter sa contribution à la GRC. Toutefois, il faut mentionner la difficulté qu'il y a parfois à persuader des gendarmes de longue date qu'ils ne peuvent plus exercer leurs fonctions de policier. Là encore, cette mesure n'est pas considérée comme une alternative au renvoi disciplinaire.

3) Placement à l'extérieur de l'organisme

Le counselling pour un placement à l'extérieur constitue une autre façon de persuader l'employé de s'en aller sans que l'employeur ait à recourir à un renvoi disciplinaire. Il devient courant, notamment aux États-Unis, que les grandes entreprises fournissent à leurs employés des services de consultation et d'aide pour le choix d'un nouvel emploi ou d'une nouvelle carrière. Il existe également des organismes indépendants qui se spécialisent dans ce genre de counselling.

Cette possibilité encourage l'employé qui croit -- ou à qui l'on a dit, officiellement ou non -- qu'il n'a pas d'avenir chez son employeur actuel, à chercher un autre emploi. En fin de compte, l'entreprise règle un problème et l'employé a une autre chance de réussir. Ce faisant, on évite les connotations péjoratives qui sont inhérentes au renvoi.

C. Résumé

Même si les choix présentés ci-dessus constituent des solutions acceptables, la plupart des théoriciens de la gestion pensent que le mieux est encore de sauver l'employé chaque fois que c'est possible; pour y parvenir, on peut avoir à changer son cadre de fonctionnement, ses façons de faire et sa philosophie.

Il faut aussi mentionner que, dans nombre de cas qui se terminent par le renvoi disciplinaire d'un policier, il s'agit de situations dans lesquelles le policier a commis un acte criminel. Ces situations ne laissent guère le choix à la direction de trouver d'autres solutions.

Chapitre VII

CONCLUSION

Un employé est bien trop précieux pour que la direction se permette de le négliger dans les plans d'avenir qu'elle fait pour veiller à garder l'organisation vigoureuse. Certains des problèmes qui se posent dans la gestion des corps policiers débordent du cadre des relations de travail et peuvent envahir le domaine politique, tout particulièrement lorsque la confiance du public est en cause. Ceci perturbe un équilibre déjà instable entre les intérêts du policier, ceux de la direction et enfin ceux du public. Le réalisme force à tenir compte de tous ces intérêts, jusqu'à un certain point, afin de pouvoir apporter une solution réelle aux problèmes que rencontre la police en matière de discipline, notamment en ce qui concerne les renvois disciplinaires.

Le présent rapport a pour but de donner un aperçu des méthodes de renvoi disciplinaire utilisées par la direction des corps de police fédéraux et provinciaux au Canada, de commenter quelques problèmes de relations de travail que ces méthodes entraînent et d'étudier d'autres solutions et modèles qui existent actuellement, pour finalement indiquer les voies de changements possibles. Il dépend de multiples facteurs que ces changements surviennent ou non.

À l'évidence, le besoin est grand d'une consultation multi-parties, consultation au cours de laquelle la direction, les employés et le public échangeraient leurs points de vue et leurs préoccupations à propos du mécanisme disciplinaire dans le cadre du maintien de la loi. L'intérêt du public se justifie davantage lorsqu'il s'agit des relations de la police avec la population et moins si les problèmes se rapportent aux relations de travail.

L'éventualité des changements dépend largement de la réceptivité dont fera preuve chacune des parties aux initiatives des autres et de l'aptitude de chacune à tenir véritablement compte des préoccupations exprimées lors des consultations. En outre, la direction de la police doit s'impliquer plus

activement en tant que groupe de pression, pour faire améliorer le système grâce à des modifications législatives.

Toutefois, les plus grands avantages pourraient bien naître des changements dans la structure philosophique et organisationnelle des corps de police. De toute évidence, il faut se débarrasser du style de gestion autoritaire d'autrefois si l'on veut que les corps de police soient des organismes souples et modernes, capables d'obtenir leur allocation budgétaire et de fonctionner efficacement à même leur quote-part des revenus fiscaux. Réaliser ces objectifs suppose l'utilisation de techniques de gestion efficaces et innovatrices et suppose aussi que la police s'inspire de l'expérience des organismes les plus dynamiques, que ces derniers soient publics ou privés.

NOTES

1. L.R.C. (1985), ch. C-46.

2. W.B. Werther, et al., Canadian Personnel Management and Human Resources, 2e éd. (Toronto:McGraw-Hill Ryerson, 1985) à xi.

3. B.B. Boyd, Management Minded Supervision, 3e éd. (New York:McGraw-Hill, 1984), p. 202.

4. *Ibid*. p. 214.

5. J.R. Redeker, "Discipline, Part 1: Progressive Systems Work Only by Accident" (1985) 62:10 Personnel p. 8.

6. *Ibid*.

7. *Ibid*.

8. J.R. Redeker, "Discipline, Part 2: The Nonpunitive Approach Works by Design" (1985) 62:11 Personnel p. 7.

9. D. Guth & R. Vogel, The Canadian Constable: An Endangered Species? (non publié).

10. [1955] A.C. 457, p. 489-490 (P.C.). *Voir aussi Ridge c. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.) pour un développement de cette idée.

11. R.L.Jackson, "Police Labour Relations in Canada: A Current Perspective" dans B.M. Downie & R.L. Jackson, éd. Conflict and Cooperation in Police Labour Relations (Ottawa: min. des Approv. et Serv., 1980,) p. 8.

12. [1979] 1 R.C.S. 311, 88 D.L.R. (3e) 671, cité au R.C.S.

13. *Ibid*. p. 322-323.

14. *Ibid*. p. 320.

15. [1987] 2 R.C.S. 541, 45 D.L.R. (4e) 245, cité au R.C.S.

16. Partie I de la *Loi sur la Constitution*, 1982, en annexe B de la *Loi sur le Canada* 1982 (R.U.), (1982), ch. 11.

17. *Supra*, note 15, p. 560.

18. *Ibid*. p. 566.

19. (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328 (Anderson).

20. *Ibid*. p. 329.

21. (1985), 24 D.L.R. (4e) 274 (F.C.A.).

22. *Ibid*. p. 279; cité dans le jugement de la Cour fédérale d'appel.

23. Décision du Comité externe d'examen de la GRC, dossier 2000-90-005, p. 13.

24. H.W. Arthurs, D.D. Carter & H.J. Glasbeek, Labour Law and Industrial Relations in Canada, 2e éd. (Toronto: Butterworths, 1984), p. 113.

25. *Ibid.*

26. D. McPhillips & G. England, "Employment Legislation in Canada" dans J.C. Anderson, M. Gunderson & A. Ponak, éd. Union-Management Relations in Canada, 2e éd. (Don Mills, Ont: Addison-Wesley, 1989) p. 43-48.

27. Voir *Re Anchor Cap and Closure Corp. of Canada, Ltd* (1949), 1 L.A.C. 222.

28. L.R.C. 1985, ch. R-10, mod. par L.R.C., (1985) ch. 8, (2e sup.), [ci-dessous, la *Loi sur la GRC*].

29. Voir par exemple le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, 1988, DORS/88-361 [ci-dessous, le *Règlement de la GRC*].

30. *Règlement de la GRC*, part. III, art. 38-58, en vertu de la *Loi sur la GRC*, art. 38.

31. Voir, par exemple, *Ordres permanents du commissaire (griefs)*, DORS/88-363.

32. Voir L.R.C. (1985), ch. 8, art. 16 (2e sup.).

33. *Loi sur la GRC*, par. 45.46(2).

34. *Loi sur la GRC*, par. 37-45.17.

35. *Loi sur la GRC*, art. 41-42 pour la gamme des sanctions et la procédure d'appel.

36. L.R.C. (1985), ch. F-7 *Loi sur la GRC*, par. 42(4), 42(6).

37. Un officier choisi par le commissaire aux fins de la discipline. Voir *Ordres permanents du commissaire (Action disciplinaire)*, DORS/88-362.

38. *Loi sur la GRC*, par. 43(3).

39. *Loi sur la GRC*, art. 45.

40. *Loi sur la GRC*, par. 45.1(8). Voir *Ordres permanents du commissaire (Représentation)*, DORS/88-365.

41. *Loi sur la GRC*, par. 45.12(1).

42. *Loi sur la GRC, par.* 45.12(3) prévoit a) le congédiement, b) l'obligation de démissionner, c) la rétrogradation, ou d) la confiscation de la solde pour une période maximale de dix jours de travail.

43. *Loi sur la GRC*, art. 5.

44. *Loi sur la GRC*, par. 45.1(1), 45.14(1).

45. *Loi sur la GRC*, art. 45.15.

46. *Loi sur la GRC*, art. 25.

47. *Loi sur la GRC*, par. 45.15(4).

48. *Loi sur la GRC*, par. 45.15(5), 34(3).

49. *Loi sur la GRC, par.* 45.15(5), 35(13).

50. *Loi sur la GRC, par.* 45.16(6).

51. Supra, note 32; voir *Loi sur la GRC*, par. 45.16(7).

52. *Règlement de la GRC, par.* 39(2)b).

53. *Loi sur la GRC, par.* 43(8).

54. *Loi sur la GRC, par.* 45.18(1).

55. *Loi sur la GRC, par.* 45.18(6).

56. R.S.B.C. ch. 331.1 [ci-dessous la *BC Police Act*].

57. B.C. Reg. 330/75 [ci-dessous *BC Regulation*].

58. *BC Regulation*, Annexe A.

59. *BC Regulation*, par. 33(1).

60. *BC Regulation*, art. 7.

61. *BC Regulation*, par. 10(1); Annexe B, form. 2.

62. *BC Regulation*, art. 13; Annexe B, form. 3.

63. *BC Regulation*, art. 18. Voir *Joplin c. Chief Constable of the City of Vancouver* (1982), 144 D.L.R. (3d) 285, 2 C.C.C. (3d) 396, [1983] 2 W.W.R. 52 qui déclare que la limite au droit d'avoir un avocat, imposée par le par. 18(2) est *ultra vires*.

64. *BC Regulation,* par. 23(1).

65. *BC Regulation,* par. 37(1).

66. *BC Regulation,* par. 37(2), art. 38, 39.

67. *BC Regulation,* art. 40.

68. *BC Regulation,* art. 42.

69. *BC Regulation,* par. 10(2).

70. *BC Regulation,* art. 34.

71. *BC Regulation,* par. 26(4) reste à être proclamé.

72. R.S.B.C. ch. 212.

73. (1983), 149 D.L.R. (3d) 405.

74. R.S.B.C. 1979, ch. 212, mod. par le *Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, ch. 24.

75. *BC Regulation,* part. 2. art. 50.

76. *BC Regulation,* alinéa 50(2)g).

77. *BC Regulation,* alinéa 50(2)h).

78. *BC Regulation,* alinéa 50(2)i).

79. 1988-90 Collective Agreement Between the Vancouver Police Board and the Vancouver Police Union, par. 10.4(b).

80. *Ibid.*

81. *Ibid.*

82. *BC Police Act*, art. 56.

83. *BC Regulation,* par. 52(5).

84. *BC Police Act*, art. 58.

85. *BC Police Act*, art. 57.

86. *BC Police Act*, art. 59.

87. *BC Police Act*, art. 60.

88. *BC Police Act*, par. 60(2); *BC Regulation*, par. 53(3).

89. *BC Police Act*, art. 63.

90. *BC Police Act*, art. 64.

91. *BC Police Act*, art. 65.

92. S.R.O. (1980), ch. 381 [appelée ci-dessous *Loi sur la police de l'Ontario*].

93. R.R.O. (1980), règ. 791, mod. par le R.O. 74/84; R.O. 702/85 [appelé ci-dessous *Règlement de l'Ontario*].

94. S.O. (1984), ch. 63 mod. par S.O. 1986, ch. 31, art. 1 [ci-dessous *Loi sur les plaintes*].

95. *Loi sur les services policiers*, (1990), S.O. 1990, ch. 10, pas encore en vigueur [ci-dessous, *Loi sur les services policiers*].

96. *Règlement de l'Ontario,* annexe, alinéa 1c)(ii).

97. *Règlement de l'Ontario,* annexe, alinéa 1a)(vii).

98. *Règlement de l'Ontario,* par. 13(3).

99. Pour une discussion sur les normes de preuve en vertu de la *Loi sur la police de l'Ontario, voir Kaye* (1986), 2 R.P.O. 697 (C.P.O.).

100. *Règlement de l'Ontario,* alinéas 16(4)a)-c) pour les policiers municipaux et alinéas 51a)-c) pour les agents de la PPO.

101. *Règlement de l'Ontario,* alinéas 20(2)a)-f) pour les policiers municipaux et alinéas 51(8)a)-f) pour les agents de la PPO.

102. *Règlement de l'Ontario,* pour les policiers municipaux, par. 16(7) pour les infractions mineures, par. 17(7) pour les infractions graves; pour les agents de la PPO, par. 51(7) pour les infractions mineures, par. 52(6) pour les infractions graves.

103. *Règlement de l'Ontario,* art. 16 pour les infractions mineures, art. 19 pour les infractions graves.

104. *Règlement de l'Ontario,* art. 58 pour les appels auprès de la Commission provenant de la PPO, art. 24 pour les appels provenant des corps de police municipaux.

105. *Loi sur les plaintes*, par. 14(2).

106. *Règlement de l'Ontario*, art. 23.

107. *Loi sur les plaintes*, par. 11(4).

108. *Loi sur les plaintes*, art. 14.

109. *Loi sur les plaintes*, art. 18.

110. *Loi sur les plaintes*, par. 19(3).

111. *Loi sur les plaintes*, par. 23(15), rendu applicable par par. 15(1).

112. *Loi sur les plaintes*, art. 16.

113. *Loi sur les plaintes*, par. 23(1).

114. *Loi sur les plaintes*, par. 23(15), (16) et (17).

115. *Loi sur les plaintes*, art. 24.

116. *Loi sur les plaintes*, art. 27. Il semble toutefois que cet article ne s'applique qu'aux corps municipaux.

117. *Règlement de l'Ontario,* par. 27e) pour les policiers municipaux, l'art. 60 stipule que la Commission peut prendre le même genre de mesure contre un agent de la PPO, à condition qu'elle ait d'abord mené une enquête officielle, conformément au par. 43(3) de la *Loi sur la police de l'Ontario*.

118. S.R.O. (1980), ch. 228, par. 2d).

119. *Règlement de l'Ontario,* art. 27. Il semble toutefois que cet article ne s'applique qu'aux policiers municipaux.

120. *Loi sur les services policiers*, par. 56-71.

121. *Loi sur les services policiers*, art. 56.

122. *Loi sur les services policiers*, alinéa 56a).

123. *Loi sur les services policiers*, art. 58.

124. *Loi sur les services policiers*, par. 72-111.

125. *Loi sur les services policiers*, art. 59.

126. *Loi sur les services policiers*, art. 59.

127. *Loi sur les services policiers*, art. 68.

128. *Loi sur les services policiers*, par. 60(9).

129. *Loi sur les services policiers*, par. 61(1).

130. *Loi sur les services policiers*, par. 61(3).

131. *Loi sur les services policiers*, art. 63.

132. *Loi sur les services policiers*, par. 63(6).

133. *Loi sur les services policiers*, art. 64.

134. *Loi sur les services policiers*, art. 66.

135. *Loi sur les services policiers*, art. 62.

136. *Loi sur les services policiers*, art. 75, 76.

137. *Loi sur les services policiers, art. 80.*

138. *Loi sur les services policiers*, art. 82, 83.

139. *Loi sur les services policiers*, par. 84(1).

140. *Loi sur les services policiers*, art. 85.

141. *Loi sur les services policiers*, art. 86-88.

142. *Loi sur les services policiers*, art. 89.

143. *Loi sur les services policiers*, art. 90.

144. *Loi sur les services policiers*, art. 91.

145. *Loi sur les services policiers*, art. 93.

146. *Loi sur les services policiers*, art. 96.

147. *Loi sur les services policiers*, art. 97.

148. *Loi sur les services policiers*, art. 44.

149. *Loi sur les services policiers*, art. 104.

150. *Loi sur les services policiers*, art. 40.

151. *Loi sur les services policiers*, art. 47.

152. L.R.Q. (1977), ch. P-13 [ci-dessous *Loi de police du Québec*].

153. *Loi sur l'organisation policière* et modifiant la *Loi de police et diverses dispositions législatives*, L.Q. (1988), ch. 75 mod. L.Q. (1990), ch. 27 [ci-dessous projet de loi 86].

154. *Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec*, C.A. 467-487, [ci-dessous *Règlement de la SQ*]; *Règlement sur la déontologie et la discipline des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, R.R.Q., ch. C-37.2, r.1, [ci-dessous *Règlement de la CUM*].

155. *Règlement de la CUM*, art. 15.

156. *Règlement de la SQ*, art. 33.

157. *Règlement de la SQ*, art. 45; *Règlement de la CUM*, art. 26.

158. *Règlement de la SQ*, art. 47; voir aussi *Règlement de la CUM*, art. 28.

159. *Règlement de la CUM*, art. 41.

160. *Règlement de la SQ*, art. 75.

161. *Règlement de la CUM*, art. 62.

162. *Règlement de la SQ*, art. 78.

163. *Règlement de la SQ*, art. 81.

164. *Règlement de la CUM*, art. 10.

165. *Règlement de la SQ*, art. 11.

166. *Règlement de la CUM*, art. 2-4; *Règlement de la SQ, art. 13-15.*

167. *Code de déontologie des policiers du Québec* O.C. 920-90.

168. *Projet de loi 86*, par. 36-50.

169. *Projet de loi 86*, art. 58.

170. *Projet de loi 86*, art. 64.

171. *Projet de loi 86*, art. 91.

172. *Projet de loi 86*, article 94.

173. *Projet de loi 86*, article 96.

174. *Projet de loi 86*, article 97.

175. *Projet de loi 86*, article 107.1.

176. *Projet de loi 86*, art. 89.

177. *Projet de loi 86*, art. 128.

178. *Projet de loi 86*, art. 129.

179. *Projet de loi 86*, art. 130.

180. *Projet de loi 86*, art. 136, 137.

181. *Projet de loi 86*, art. 143.

182. *Projet de loi 86*, art. 146.

183. *Projet de loi 86*, art. 147.

184. *Projet de loi 86*, art. 53.

185. *Projet de loi 86*, art. 12.

186. R.S.B.C. ch. 212.

187. S.O. (1990), ch. 10, pas encore en vigueur.

188. H.N.TURK,"The Golden Handshake": An Alternative to Reduction in Force" dans G.R. Ferris & K. Rowland, éds. Human Resources Management: Perspectives and Issues (Boston: Allyn & Bacon, 1988) p. 407-408.

189. Voir *Ackerman c. Diamond Shamrock Group*, 670 F.2d 66(6e Cir. 1982).

190. Turk, supra, note 188 p. 409.

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, J.C., M. Gunderson & A. Ponak, éd. Union-Management Relations in Canada, 2e éd. (Don Mills, Ont.: Addison-Wesley, 1989).

Arthurs, H.W., D.D. Carter & H.J. Glasbeek, Labour Law and Industrial Relations in Canada, 2e éd. (Toronto: Butterworths, 1984).

Boyd, B.B., Management Minded Supervision, 3e éd. (New York: McGraw-Hill, 1984).

Christie, I., Employment Law in Canada (Toronto: Butterworths, 1980).

Downie, B.M. & R.L. Jackson, éd., Conflict and Cooperation in Police Labour Relations (Ottawa: Min. des approvisionnements et services, 1980).

Ferris, G.R. & K.M. Rowland, eds., Human Resources Management: Perspectives and Issues (Boston: Allyn & Bacon, 1988).

Gibson, J.L., J.M. Ivancevich & J.H. Donnelly, Jr, eds., Organizations Close-up: A Book of Readings, 6e éd. (Plano, Tx.: Business Publications, 1989).

Guth, D. & R. Vogel, The Canadian Constable: an Endangered Species? (non publié).

Kelly, W. & N. Kelly, Policing in Canada (Toronto: Macmillan, 1976).

Milkovich, G.T. & J.W. Boudreau, Personnel/Human Resource Management: A Diagnostic Approach, 5e éd. (Plano, Tx.: Business Publications, 1988).

Redeker, J.R., "Discipline, Part 1: Progressive Systems Work Only by Accident" (1985) 62:10 Personnel 8.

Redeker, J.R., "Discipline, Part 2: The Nonpunitive Approach Works by Design" (1985) 62:11 Personnel 7.

Werther, W.B., et al., Canadian Personnel Management and Human Resources, 2e éd. (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1985).

Whisenand, P.M. & F. Ferguson, The Managing of Police Organizations, 3e éd. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1989).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

CANADA

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi sur la Constitution*, 1982, en annexe B de la *Loi sur le Canada* 1982 (R.U.), 1982, ch.11.

Code criminel du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, mod. par L.R.C. (1985), ch. 8 (2e suppl.).

Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, 1988, DORS/88-361.

Ordres permanents du commissaire (mesures disciplinaires), DORS/88-362.

Ordres permanents du commissaire (griefs), DORS/88-363.

Ordres permanents du commissaire (représentation), DORS/88-365.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Industrial Relations Reform Act, R.S.B.C. (1979), ch. 212.

Police Act, R.S.B.C. (1979), ch. 331.1.

Police (Discipline) Regulation, BC Regulation 330/75.

ONTARIO

Loi sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto, S.O. 1984, ch. 63.

Loi sur les relations de travail, S.R.O. 1980, ch. 228.

Loi sur la police, S.R.O. 1980, ch. 381.

Règlement, R.R.O. 1980, Règ. 791.

Loi sur les services policiers, 1990, S.O. 1990, ch. 10 [pas encore en vigueur].

QUÉBEC

Loi de la police L.R.Q. (1977), ch. P-13.

Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec, O.C. 467-87.

Règlement sur la déontologie et la discipline des policiers de la Communauté urbaine de Montréal, R.R.Q., ch. C-37.2.

Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives, L.Q. 1988, ch. 75, mod. L.Q. (1990), ch. 27.

Code de déontologie des policiers du Québec, O.C. 920-90.

DROIT JURISPRUDENTIEL

Ackerman c. Diamond Shamrock Group, 670 F. 2e 66 (6e Cir. 1982).

A.G. for New South Wales c. Perpetual Trustee Co. Ltd, [1985] A.C. 457 (P.C.).

Carpenter c. Vancouver Police Board (1983), 149 D.L.R. (3e) 405 (S.C.B.C.).

Joplin c. Chief Constable of the City of Vancouver (1982), 144 D.L.R. (3e) 285, 2 C.C.C. (3e) 396 [1983] 2 W.W.R. 52 (S.C.B.C.).

Kaye (1986), 2 O.P.R. 697 (O.P.C.).

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.S.C. 311, 88 D.L.R. (3e) 671.

Re *Anchor Cap and Closure Corp. of Canada, Ltd* (1949), 1 L.A.C. 222.

Re *Flewwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board* (1985), 24 D.L.R. (4e) 274 (F.C.A.).

Re *Millhaven Fibres Ltd, Millhaven Works, and Oil, Chemical and Atomic Energy Workers Int'l, Local 9-670* (1967), 1(A) Union - Management Arbitration Cases 328 (Anderson).

R. c. Wigglesworth, [1987] 2 R.C.S. 541, 45 D.L.R. (4e) 245.

Ridge c. Baldwin, [1964] A.C. 40 (H.L.).